مقرر

مبادئ الإدارة العامة

لطلبة الجامعة المفتوحة

بسم الله الرحمن الرحيم

« المقدمة »

كانت فكرة الكتابة عن تاريخ الحضارة العربية الاسلامية قد راودتنى منذ مدة ليست بالقليلة منذ كنت فى العراق ، حتى تيسر لى القدوم الى الجماهيرية العربية الليبية حيث ألتحقت فى الجامعة المفتوحة التى كلفتنى بالموضوع فكانت فرصة لتنفيذ المشروع .

أعتاد الباحثون أن يصنفوا الكتابة عن تاريخ الحضارة العربية الاسلامية الى قسمين يصطلحون على أحدهما (النظم العربية الاسلامية) وعلى الآخر (الحياة الفكرية والثقافية) . ولا أدرى ماذا دفع بهؤلاء الباحثين الى هذا التصنيف ، أليس بالأمكان الاصطلاح على الحياة الفكرية والثقافية بالنظم الفكرية والثقافية ، حتى تكون الكتابة عن الحضارة العربية والثقافية الاسلامية تحت عنوان الكتابة عن النظم .

ولعلى أرى فى عملية الفرز هذه بين سائر النظم والمظهر الفكرى والثقافى سببين ، الأول يرى أن أزدهار الجانب الثقافى والفكرى يكون سببا فى ولادة الجوانب والنظم الأخرى وتطويرها ، والثانى يعود الى أن النشاط الفكرى والثقافى بصفته مصلحة عامة يقدمها أرباب الفكر والتعلم الى عامة الشعب يمكن أن تشترك فيه الدولة والافراد دون النظم الاخرى التى تتعهدها الدولة لاتصالها بأمنها واستقرارها كالنظم السياسية والأدارية والمالية والعسكرية .

مبادئ
علم الإدارة العامة

تأليف

الدكتور مصطفى عبدالله أبو القاسم خشيم
أستاذ العلوم السياسية
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية
جامعة الفاتح

الجامعة المفتوحة
طرابلس

الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الإشتراكية العظمى
الجامعة المفتوحة ـ طرابلس

هاتف : 4625517

ص.ب (13375) طرابلس

المراجعة العلمية:

- الدكتور ـ محمد زاهي المغيري
- الدكتور ـ محمد كعيور

المراجعة اللغوية: الأستاذ محمد التركي التاجوري

عدد النسخ المطبوعة: 3000 نسخة

الطبعة: الثانية لسنة 1370و. ر 2002ف

رقم الإيداع: (5011) 2002ف
ردمك: ISBN 9959-33-010-9
الوكالة الليبية للترقيم الدولي الموحد للكتاب
دار الكتب الوطنية بنغازي ـ ليبيا
هاتف: 9090509 ـ 9096379 ـ 9097074
بريد مصور: 9097073
البريد الإلكتروني: nat-lib-libia @ hotmail. com

الإهداء

إلى أبي وأمي

اللذين لولاهما لما وصلت إلى ما أنا عليهِ الآن

المؤلف

تقديم

إنطلاقاً من دور مركز العلوم الاقتصادية، أحد المراكز البحثية التابعة للهيئة القومية للبحث العلمي، في دعم حركة التأليف والنشر والمساهمة في نشر المعرفة الإدارية والاقتصادية، وإثراء للمكتبة العربية، يسرنا أن نقدم للمهتمين بالعلوم الإدارية وطلبة وطالبات المعاهد العليا والكليات الجامعية كتاب «مبادىء علم الإدارة العامة» والذي يعتبر إضافة متميزة للمكتبة العربية، حيث كتب بلغة عربية سليمة ومنهجية علمية متكاملة تضمن تغطية كافة جوانب موضوع الكتاب.

ومؤلف الكتاب الدكتور مصطفى عبد الله خشيم، الأستاذ المشارك بقسم العلوم السياسية بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية جامعة الفاتح، يعتبر من المتخصصين في هذا المجال وله خبرة في مجالات التدريس والبحث العلمي، الأمر الذي انعكس في قدرته على عرض الموضوع بشكل يلبي احتياجات الطلاب والمهتمين والمتخصصين.

نأمل أن يساهم هذا الكتاب في سد احتياجات المكتبة العربية، وفي الوقت نفسه نتقدم للأخ المؤلف والأخ الدكتور محمد زاهي المغيربي ولجميع من ساهم في إنجاز هذا العمل، بالشكر والتقدير.

والله الموفق إلى ما فيه الخير

د. عبد الله أمحمد شامية

مدير المركز

بسم الله الرحمن الرحيم

تقديم الطبعة الأولى:

دفعني الحماس الذي صاحب تدريسي لمادة مبادىء الإدارة العامة بكلية الاقتصاد - جامعة قاريونس في السنوات 1987 - 1991م إلى الشروع في تأليف هذا الكتاب الذي لم أكن أتصور بادىء الأمر بأنه سيستغرق كل هذا الوقت والجهد. وبالرغم من فترات الانقطاع المختلفة التي واكبت مراحل تأليف هذا الكتاب، وخاصة في السنوات الأخيرة، فإنه قد أنجز وبرز إلى الوجود بالصورة الحالية والحمد لله. ولقد كان هدفي منذ البداية سد بعض العجز خاصة في المكتبة الليبية التي تفتقر، إلى حد كبير، إلى مثل هذا النوع من المؤلفات. وأعد هذا الكتاب خصيصاً لطلبة السنوات الأولى بالتعليم الجامعي والمعاهد العليا المتخصصة، وبالتالي فقد شملت محتويات هذا الكتاب أهم مفردات الإدارة العامة التي يجب أن يلم بها دارسي هذه المادة.

ولقد حرصت في هذا الكتاب على دراسة مواضيع الإدارة العامة دراسة علمية عن طريق استخدام مدخل النظم. فالبرغم من الغنى النسبي للمكتبة العربية فيما يتعلق بمؤلفات الإدارة العامة، فإنه يمكن القول بأن معظم هذه المؤلفات لا تستخدم إطاراً نظرياً أو أطراً نظرية محددة. ومن الكتب النادرة التي تستخدم في دراستها لمواضيع الإدارة العامة مدخلاً نظرياً محدداً كتاب الإدارة العامة: مدخل بيئي مقارن لمؤلفه أحمد صقر عاشور وكتاب إدارة المنظمات العامة لمؤلفه علي شريف.

وحاولت في هذا الكتاب تلافي الانتقادات الموجهة إلى مدخل النظم بقدر

الإمكان، وبالتالي فإنه يمكن ملاحظة حرصي الشديد على التوفيق بين أسلوب التحليل الكلي «Macro - Analysis Approach» المستخدم من قبيل أصحاب مدخل النظم وأسلوب التحليل الجزئي «Micro - Analysis Approach» الذي تؤكد عليه أطر نظرية أخرى مثل مدخل اتخاذ القرارات. فالتعامل مع عملية التحويل «Conversion Process» في نظام الإدارة العامة لن يكون على أساس أنها صندوق مغلق «Black Box» نجهل ما بداخله، ولكن سيتم على أساس يعكس التعمق والبحث عن تفاصيل عملية التحويل بقدر الإمكان.

كما حرصت في هذا الكتاب على دمج المواضيع المتشابهة مع بعضها البعض بقصد التبسيط وعدم تشتيت أذهان القراء. فموضوع التنظيم مثلاً يغطي جميع جوانب المركزية واللامركزية، وبالتالي فإنه تم التعرض ولو بصورة مختصرة لمواضيع مثل المشروعات العامة والإدارة المحلية والحكم المحلي. كما تم التعرض لموضوع الأخلاقيات العامة في الفصل الخاص بنظام الرقابة نظراً لطبيعة الارتباط بين هذين الموضوعين. إن التعرض لأكثر من موضوع من مواضيع الإدارة العامة في فصل واحد عمل قصد منه تناول ودراسة أكبر عدد ممكن من المواضيع إلى جانب توضيح مدى الصلة والترابط بين المواضيع المختلفة لعلم الإدارة العامة.

وطالما أننا استخدمنا في هذا الكتاب مدخل النظم الذي يُولي أهمية كبيرة لنظم الاتصالات وما يرتبط بها من ردود أفعال وعملية تكييف مستمرة، فإننا نأمل من القُرّاء الأعزاء سواء كانوا أعضاء هيئة تدريس أو طلاباً أن يفيدونا بوجهات نظرهم وملاحظاتهم على الكتاب ومواضيعه بقصد تعميم الفائدة وإخراج الكتاب في أفضل صورة ممكنة في طبعات قادمة بإذن الله. والله وليّ التوفيق.

المؤلف..

في يوم الجمعة 30 رمضان 1412 هـ

الموافق 3/ 4/ 1992م

بسم الله الرحمن الرحيم

تقديم الطبعة الثانية:

لقد نفذت بحمد الله الطبعة الأولى، وها هي الطبعة الثانية تصدر بعون الله. وبالرغم من أن الطبعة الثانية تعتبر استمراراً للطبعة الأولى، فإنه بناء على مقترحات الزملاء في المهنة قد تمت إضافة جزء عن الإدارة العامة كنشاط، حيث تم التعرض إلى البعد التاريخي للإدارة العامة. فحضارات الشرق القديمة، سواء كانت الحضارة الفرعونية أو السومرية أو الصينية القديمة مارست الإدارة العامة كنشاط قبل أن تعرف ذلك الحضارات الأوروبية بآلاف السنين.

ونأمل أن تساهم الطبعة الثانية لهذا الكتاب في سد احتياجات المكتبة العربية والمكتبة الليبية، والله الموفق وهو من وراء القصد.

المؤلف

2001 - 09 - 18

شكر وتقدير

أتقدم بجزيل الشكر وفائق التقدير والاحترام إلى كل من ساهم وشجع على إنجاز هذا الكتاب في صورته الحالية وأخص بالذكر الزملاء: الدكتور محمد زاهي بشير المغيربي رئيس قسم العلوم السياسية بجامعة قاريونس، والدكتور فوزي تيم عضو هيئة التدريس بنفس القسم، والدكتور مالك عبيد أبو شهيوة عضو هيئة التدريس بقسم العلوم السياسية بجامعة الفاتح؛ والدكتور محمد كعيور لقراءتهم مسودة الكتاب وتشجيعهم وإدلائهم بملاحظات قيمة أخذت معظمها في الاعتبار.

كما أتقدم أيضاً بخالص شكري وتقديري لبقية الزملاء بقسم العلوم السياسية بجامعتي قاريونس والفاتح لتشجيعهم المتواصل لإنجاز مشروع هذا الكتاب وخاصة المسؤولين في الجامعة المفتوحة على تشجيعهم وقيامهم بنشر الطبعة الثانية منه. ولا يفوتني بالطبع أن أتقدم بفائق شكري وامتناني إلى جميع أفراد أسرتي لمعاناتهم وصبرهم عليّ طوال فترة إعداد هذا الكتاب الذي جاء عموماً على حساب وقتهم.

المؤلف..

د. مصطفى عبد الله أبو القاسم خشيم

18/ 09/ 2001ف

محتويات الكتاب

الباب الثاني

العملية الإدارية

قائمة الجداول

قائمة الأشكال

المقدمة

لقد حقق علم الإدارة العامة تقدماً ملموساً منذ أن نشر وودرو ولسون مقالته الشهيرة عن هذا العلم الجديد عام 1887، حيث برزت العديد من الأطر النظرية التي تصف وتحلل سلوك منظمات الإدارة العامة من الأوجه المختلفة. ويحاول هذا الكتاب الوقوف على الأسس العلمية والتطبيقية التي يقوم عليها علم الإدارة العامة اليوم.

وتتمثل الفكرة الأساسية التي يقوم عليها الكتاب في أن الإدارة العامة تعتبر نظاماً «System» متكوناً، بطبيعة الحال، من مجموعة نظم فرعية «Sub - Systems» تربطها علاقات اعتماد متبادل «Inter - Dependence Relationship» مثلها في ذلك مثل الكائنات الحية، التي تتكون من أجزاء أو أعضاء تعتمد في تأدية وظائفها على بعضها البعض. وبالرغم من أن نظرية النظم قد نشأت وتطورت في إطار العلوم الطبيعية، مثل علم الأحياء، فإن الباحثين في إطار العلوم الاجتماعية قد قاموا بتطبيقها في العديد من الفروع، مثل علم السياسة، وعلم الاجتماع، وعلم الاقتصاد وغيرها من فروع المعرفة الاجتماعية والإنسانية.

وبالرغم من تعدد المؤلفات العربية عن الإدارة العامة، فإن هذا الكتاب يتميز عن غيره في الآتي:

1 - استخدام إطار نظري محدد يتم التعامل من خلاله مع نظام الإدارة العامة كعملية لها مدخلاتها ومخرجاتها وظروفها البيئية المحيطة ذات الأبعاد والجوانب المختلفة. ففي الباب الثاني من هذا الكتاب، سيتم تطبيق

مدخل النظم «System Approach» على التخطيط، التنظيم، والرقابة، وبالتالي فسيتم وصف وتحليل الظروف البيئية بأبعادها وجوانبها المختلفة؛ المدخلات سواء كانت في شكل مطالب أو معارضة أو تأييد، أو موارد؛ عمليات التحويل وما يرتبط بها، آليات اتخاذ القرارات؛ المخرجات، ونظام التغذية العكسية.

2 - بالرغم من أن الأدبيات تؤكد على أن علم الإدارة العامة يعتبر علماً أمريكياً من حيث النشأة، فإن هذا الكتاب يؤكد على أن علم الإدارة العامة قد تأسس في فرنسا عقب قيام الثورة الإدارية، وذلك من خلال كتابات بونين وغيره من الباحثين الفرنسيين.

3 - مع أن علم الإدارة العامة يعتبر غربياً في نشأته الحديثة، إلا أن استقراء تاريخ الإدارة يؤكد على أن الحضارات الشرقية، مثل حضارات بلاد الرافدين ومصر الفرعونية، قد مارست الإدارة العامة كنشاط. وسيتم التعرض في الفصل الأول من الباب الأول إلى الإدارة العامة كنشاط، حيث سيتم التأكيد على أن حضارات الشرق القديمة قد عرفت الإدارة العامة كمهنة قبل حضارات الغرب بآلاف السنين.

ويعتبر حجم هذا الكتاب من النوع المتوسط، وبالتالي لا يمكن التعرض لجميع مواضيع علم الإدارة العامة بإسهاب. ولكن ذلك لا يعني تجاهل بعض المواضيع على حساب البعض الآخر، حيث يلاحظ في هذا السياق أن بعض المواضيع ستدمج مع بعضها البعض، ومن أمثلة ذلك أن مواضيع إتخاذ القرارات والقيادة سيتم التعرض لها في الفصل المتعلق بالتخطيط. وأن مواضيع الحكم المحلي والإدارة المحلية والتنسيق سيتم التعرض لها في الفصل المتعلق بالتنظيم، وأن موضوع أخلاقيات الوظيفة العامة سيتم التعرض له في الفصل الخاص بالرقابة.

وتمشياً مع هدف الكتاب، والمتمثل في عرض مبادىء الإدارة العامة

وفق منهجية بحث علمي متعارف عليها في أدبيات الإدارة، فإنه سيتم تقسيم هذا الكتاب إلى بابين أساسيين، وهما:

أولاً : الأصول والنظريات في الإدارة العامة، ويتكون هذا الباب من ثلاثة فصول تتعلق بماهية الإدارة العامة، مداخل دراسة الإدارة العامة، والنظرية البيروقراطية.

ثانياً : العملية الإدارية، ويتكون هذا الباب بدوره من ثلاثة فصول هي على التوالي: التخطيط، التنظيم، الرقابة.

الباب الأول

المفاهيم والأصول في الإدارة العامة

الفصل الأول

ماهية الإدارة العامة

تحديد مفهوم الإدارة العامة:

برزت الإدارة العامة كنشاط قبل بروزها كعلم بالآف السنين[1]. ويرجع تاريخ دراسة الإدارة العامة دراسة علمية منظمة لها نظرياتها وأصولها إلى القرن الثامن عشر في أوروبا وإلى أواخر القرن التاسع عشر في الولايات المتحدة الأمريكية[2].

وتلعب الإدارة دوراً هاماً وبارزاً في عالمنا المعاصر، ابتداء من الطعام الذي نأكله والملابس التي نرتديها والطرق المعبدة والسكك الحديدية التي نستخدمها كوسيلة للمواصلات، إلى الاستفادة من قطاعات الخدمات الأخرى كالتعليم والصحة والأمن والنظام والضمان الاجتماعي. كما أن ارتفاع مستوى المعيشة ومعدلات الدخل والقيام بالمشاريع الضخمة وتحقيق الإنجازات العملاقة في قطاعات الزراعة والصناعة والتجارة والصحة والتعليم ما كان ليتحقق بالكيفية والمستوى الذي يعكسه عالمنا اليوم لولا التقدم الذي أحرزه علم الإدارة في القرن العشرين[3].

وكما يطلق البعض على هذا العصر «عصر الذرة» أو «عصر الالكترونات» أو «عصر العقل الآلي» فكذلك يمكن أن يطلق عليه أيضاً عصر الإدارة. ويأخذ عصر الإدارة الذي نعيشه بأساليب البحث العلمي ويكيفها مع

مختلف الأنشطة الإنسانية. وبالرغم من التقدم الذي أحرزه علم الإدارة في دراسة السلوك الإداري بمختلف أنماطه، فإنه يمكن القول بأن علم الإدارة وبقية فروع العلوم الاجتماعية والإنسانية لم تصل بعد إلى نفس مستوى التقدم والثبات الذي وصلت إليه وحققته العلوم الطبيعية، ويرجع سبب ذلك عموماً إلى أن المتغيرات التي يدرسها علم الإدارة تتسم بالديناميكية والتغيير المستمر، بينما تتسم المتغيرات التي تدرسها العلوم الطبيعية بالثبات وعدم الحركية.

ومفهوم الإدارة يعني في أوسع معانيه بالنسبة لعالم الإدارة سايمون Simon أي نوع من التعاون بين فردين أو أكثر بهدف القيام بعمل ما يصعب على فرد واحد القيام به، كالتعاون على حمل صخر ثقيل «الوزن»[4]. فالإدارة تتعلق إذن، بصفة عامة، بإمكانية التعاون بين أفراد الجنس البشري على تحقيق هدف أو أهداف محددة، ولا يشذ مفهوم الإدارة العامة عن السياق السابق، ومن ثم يمكن القول بأنها تعني في أبسط معانيها إما تنسيق جهود منظمات الإدارة العامة لتحقيق أهداف السياسة العامة، أو أية نشاطات تقوم بها الدولة أو من يمثلها.

لقد عرف وودرو ولسون W. Wilson الإدارة العامة، بأنها تتمثل ببساطة في وظيفة التنفيذ المنظم والمفصل للقانون العام للدولة[5] ويتفق تعريف ولسون مع أصحاب المدرسة التقليدية التي تحصر وظيفة الإدارة العامة في مجال التنفيذ. ويتمشى تعريف ولسون للإدارة العامة مع مبدإ فصل السلطات الذي نادى به مونتسكيو، الذي اعتقد خطأ بأن النظام السياسي الإنجليزي يعكس وجود فصل كامل للسلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. ولقد تأثر وتحمس القادة الأمريكيون الأوائل لمبدأ فصل السلطات الذي تبناه النظام السياسي الأمريكي منذ الاستقلال عن بريطانيا[6]..

من الواضح أن تعريفات الإدارة العامة تتعدد بتعدد المدارس الفكرية وتعدد آراء الباحثين والمتخصصين. وبالرغم من تعدد تعريفات الإدارة العامة

بصفة خاصة وتعريفات الإدارة بصفة عامة، فإن المقام لا يتسع هنا لاستعراض كل التعريفات في أدبيات الموضوع، وعليه فإننا سنقتصر على استعراض بعض تعريفات الإدارة العامة. إن نقطة الاتفاق بين تعريفات الإدارة العامة.. هو تحسين الكفاءة ومستويات الأداء في الأجهزة الحكومية أو المنظمات العامة[7]. ولقد أكد الباحثون الأوائل على أهمية التنظيم والرقابة على الميزانية العامة والتخطيط وكفاءة الموظفين العموميين وتطبيق الأساليب العلمية في عملية تحسين أداء وكفاءة المنظمات العامة[8].

ويمكن تصنيف تعريفات الإدارة العامة التي تؤخذ بها أدبيات الموضوع إلى محورين رئيسين أحدهما يعكس آراء المدرستين العقلانية والتدرجية اللتين تحصران دور الإدارة العامة في مهمة تنفيذ وتطبيق السياسة العامة Public Policy، والآخر يعكس آراء مدارس فكرية أخرى مثل نموذج النظم ونموذج النخبة التي تؤكد على أن دور الإدارة العامة يتعدى مرحلة التنفيذ إلى المراحل الأخرى لرسم السياسة العامة، استناداً إلى أن نظام الإدارة العامة يعتبر نظاماً مفتوحاً يتأثر ويؤثر بالظروف البيئية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية المحيطة..

من التعريفات التي تمثل آراء الفريق الأول من الباحثين، التعريف الذي يرى أن الإدارة العامة هي ذلك الفرع من العلوم الاجتماعية الذي يهتم بتنفيذ السياسة العامة عبر مراحلها المختلفة بداية من مرحلة الانتخابات وتشكيل الحكومة بأجهزتها التشريعية والتنفيذية والقضائية وانتهاء بالوصول إلى مرحلة قيام كل فرع من فروع الحكومة بواجباته المنوطة به، وخاصة قيام السلطة التنفيذية عبر أجهزتها ومنظماتها العامة بتنفيذ السياسة العامة[9].

أما التعريفات التي يوردها الفريق الثاني من الباحثين، فهي تعريفات تؤكد على أهمية الدور الذي تلعبه منظمات الإدارة العامة في مراحل تكوين وتنفيذ السياسة العامة. فالإدارة العامة وفق هذا المنظور هي تلك الأجهزة والمنظمات الحكومية التي تقوم بدور فعال ومؤثر ليس فقط في تنفيذ السياسة

العامة بل إنها تقوم أيضاً بدور فعال في المراحل المختلفة لتشكيل ورسم وتنفيذ السياسة العامة عبر القنوات الرسمية وغير الرسمية، للنظام السياسي. ويلاحظ أن هذا التعريف الأخير يعطي أهمية بالغة لدور الجماعات غير الرسمية، مثل جماعات الضغط Pressure Groups أو الجماعات الدينية وكافة الاتحادات والروابط المهنية باعتبارها أطرافاً مؤثرة ومتأثرة بالسياسة العامة للدولة[10].

وينظر بعض الباحثين إلى مفهوم الإدارة العامة كحقيقة مركبة وليست بسيطة، وعليه فإن أي تعريف شامل لمفهوم الإدارة العامة يجب أن يأخذ في الاعتبار العناصر الخمسة التالية. أولاً، إن الإدارة العامة تعكس عملية تنسيق وتعاون جماعة من الأفراد في مجال من المجالات العامة. ثانياً، إن التنسيق والتعاون المشار إليه يشمل كل السلطات الثلاث أو السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية التي تربطها في العادة علاقات تداخل واعتماد متبادل. ثالثاً، إن الإدارة العامة تلعب دوراً حيوياً في مرحلة تكوين السياسة العامة، وهي بالتالي تعتبر جزءاً لا يتجزأ من العملية السياسية Political Process. رابعاً، إن الإدارة العامة تختلف عن إدارة الأعمال. خامساً، إن الإدارة العامة تعتبر ذات صلة وثيقة ومباشرة بالأفراد والجماعات أو الجماعة Community التي تقع في إطار النظام السياسي، حيث تقوم منظمات الإدارة العامة بوظيفة الإنتاج أو تقديم خدمات إلى أفراد الجماعة ككل..

إن الإدارة في المقام الأول عبارة عن تنسيق جهود مجموعة من الأفراد أو جماعة ما لتحقيق هدف أو مجموعة من الأهداف. ولا تشذ الإدارة العامة عن هذه القاعدة، وعليه فإننا عندما نتحدث عن تنسيق وتعاون جماعة ما في حقل من الحقول العامة التي يقوم بها النظام السياسي، فإننا نتحدث عن علم الإدارة العامة، إذن فطبيعة النشاط أو الحقل الذي يشمله التعاون والتنسيق الجماعي يحدد ما إذا كانت الإدارة عامة أو خاصة، وبالتالي يمكن القول بأن الإدارة العامة تشمل كل حقل من الحقول العامة ذات الصلة بالنشاطات الإنتاجية والخدمية التي يقوم بها النظام السياسي.

كما أن مجالات التنسيق والتعاون لا تقتصر فقط على نشاط السلطة التنفيذية بل تتعداها إلى مجالات نشاطات كل من السلطتين التشريعية والقضائية. فمجال نشاط الإدارة العامة، كما أسلفنا القول لا يقتصر فقط على مجال تنفيذ السياسة العامة بل يتعداها إلى مجالات ومراحل ما قبل وبعد مراحل الإعداد والتكوين والتنفيذ والمتابعة، وبالتالي فإن مجالات الدراسة في الإدارة العامة لا تشمل فقط دراسة كل فرع من فروع الحكومة على حدة، وإنما تضم إلى جانب ذلك دراسة علاقات التداخل والتفاعل بين السلطات الثلاث وفروعها المختلفة، إن اتساع دور الدولة في عالم القرن العشرين زاد من أعباء الأجهزة أو السلطة التشريعية التي اضطرت إلى التقليل من الأعباء الملقاة على عاتقها عن طريق تفويض بعض السلطات إلى السلطة التنفيذية وفروعها المختلفة.

إن زيادة الأعباء والمسؤوليات الملقاة على عاتق السلطات المخولة بصنع السياسة العامة في الدولة وما ترتب عليه من زيادة ملحوظة في عدد أعضاء الوظيفة العامة وتحسين كفاءتها ونوعيتها أصبح ضرورة حتمية من ضروريات العصر. كما أن تنوع القضايا التي تبت فيها السلطة التشريعية من حيث الكم والكيف كان سبباً آخر وراء زيادة اعتماد السلطة التشريعية على آراء وتقارير ودراسات الأجهزة والكوادر المختصة بتنفيذ السياسة العامة، ومن ثم يمكن ملاحظة زيادة الدور الفعال لأجهزة الإدارة العامة في مرحلتي الإعداد ورسم السياسة العامة.

يتضح مما سبق، أن كلاً من الإدارة العامة وإدارة الأعمال ليست بنفس المعنى نظراً لوجود إختلافات واضحة بينها سيتم التعرض لها بالتفصيل في نهاية هذا الفصل. إن نقطة الإنطلاق في وجود اختلافات بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال هو مجال الدراسة والبحث. فبينما ينصب محور اهتمام الباحثين في الإدارة العامة على الدولة وأجهزتها العامة، يلاحظ أن الباحثين في مجال إدارة الأعمال يركزون على دراسة المشاريع والنشاطات الخاصة ذات

الأهداف الواضحة والمصلحة المحددة.

وأخيراً وليس آخراً، فإن المتغيرات التي يدرسها الباحثون في مجال الإدارة العامة لا تقتصر فقط على الجوانب الرسمية في النظام السياسي، ولكنها تمتد لتشمل أيضاً المتغيرات والجوانب غير الرسمية في الدولة. فهناك العديد من الجماعات المنظمة في النظم السياسية المختلفة التي تؤثر وتتأثر بالسياسة العامة، وبالتالي فهي تسعى جاهدة من خلال قنوات رسمية وغير رسمية متعددة إلى حفظ مصالحها ودعمها بقدر الإمكان. ولا تستطيع النظم السياسية في الدول، في الكثير من الأحيان، تجاهل مطالب الكثير من جماعات المصالح أو الضغط فيها، وعليه فإنها تقوم بتقديم خدمات ذات طابع خاص إما بقصد زيادة شعبيتها أو بقصد معالجة موقف أو مواقف متوترة قد تهدد بطريقة مباشرة أو غير مباشرة قضية الأمن والنظام فيها. ويضفي الدستور البريطاني مثلاً الصبغة الشرعية على دور الجماعات غير الرسمية أو جماعات المصالح في المراحل المختلفة لتكوين السياسة العامة. كما يمكن ملاحظة أن جماعات الضغط تلعب دوراً بارزاً في تكوين السياسة العامة بالولايات المتحدة الأمريكية، خاصة عندما تتعرض مصالحها للتهديد أو الخطر. فشركات النفط في الولايات المتحدة تمارس مثلاً ضغوطاً ملموسة في حالة تعرض مصالحها للخطر، سواء من قبل الحكومة الأمريكية نفسها أو حتى من قبل الدول المضيفة، إلى أن يتم تبني سياسة عامة تراعي مصالحها[11].

وتنقسم تعريفات الإدارة العامة أيضاً، إما إلى تعريفات وصفية أو إلى تعريفات وظيفية. فالتعريفات الوصفية تتعامل مع الإدارة العامة كنشاط يمارس من قبل السلطة التنفيذية على المستوى المركزي أو الفيدرالي أو على المستويات المحلية. ويختلف التعريف الوصفي للإدارة العامة Descriptive Definition عن التعريف الوظيفي Functional Definition، نظراً لأن التعريف الأول لا يسمح لنا بتحليل جميع النشاطات التي تقوم بها المنظمات والأجهزة الرسمية في الدولة، بينما يلاحظ أن النوع الثاني من التعريفات يسمح لنا

باستعراض كل النشاطات وتحليلها تحليلاً متعمقاً. كما يلاحظ أيضاً أن التعريف الوصفي للإدارة العامة يستثني كلاً من السلطتين التشريعية والقضائية من دراسة الإدارة العامة، بينما تأخذ التعريفات الوظيفية في الحسبان الدور الذي تقوم به الأجهزة الرسمية للنظم السياسية متمثلاً في السلطات الشتريعية والتنفيذية والقضائية إلى جانب الأجهزة غير الرسمية مثل دور جماعات الضغط والروابط النقابية والمهنية. ومن الأسباب التي تعزى إلى محدودية التعريفات الوصفية للإدارة العامة ارتباط الإدارة العامة في الماضي بالقانون حيث اعتبرت الإدارة العامة مجرد منفذ للقانون أو التشريعات التي تصدرها السلطة التشريعية في الدولة. يتضح مما سبق، أن التعريف الوصفي للإدارة العامة لا يمكننا بأي حال من الأحوال من دراسة مواضيع الإدارة العامة على الوجه الأكمل[12].

إن نشاطات الإدارة العامة تغطي في واقع الأمر العديد من المجالات والمواضيع بحيث تشمل كل الأفراد التابعين للقطاع الحكومي والعام أو ما يعرف بإدارة الأفراد العامة Public Personnel Administration والمنظمات العامة بما فيها من أجهزة Agencies وفروع Branches ومكاتب Bureaus وأقسام Departments ولجان Commissions وخدمات Services ومرافق Utilities أو أية وحدات إدارية أخرى Administrative Units والأطر القانونية بما فيها من دستور Constitution وقوانين Laws ولوائح Regulations وإجراءات Procedures تهتم بنظم التصنيف والمراسلات والمؤتمرات والتقارير؛ وأساليب الإدارة العامة بما فيها من وسائل وطرق تحسين الإدارة والسلم الوظيفي والتسلسل الإداري ونظام الرقابة المالية؛ والتشريع والعلاقات العامة بما فيها من أهداف البرامج الإدارية ودور جماعات المصالح ومظاهر تأييد الرأي العام وتحقيق الأهداف الاجتماعية[13]. .

وتنطلق تعريفات الإدارة العامة الوظيفية من تحديد طبيعة العلاقة القائمة بين السياسة والإدارة العامة. فمفهوم الإدارة لا يمكن فصله عن مفهوم السياسة أو العملية السياسية، وعليه فإن مواضيع الإدارة العامة تغطي مواضيع مثل دور

جماعات المصالح في رسم السياسة العامة ودور وبرامج الأحزاب السياسية في الوصول إلى السلطة. فالعملية الإدارية جزء لا يتجزأ من العملية السياسية للدولة[14]، ويصف مفهوم السياسة هنا طبيعة التنافس Competition على صعيد المنظمات العامة والأجهزة والوحدات الأخرى التابعة للدولة ومحاولة فرض السيطرة Manipulation والخداع أو التآمر Intrigue. إذن، فالمواضيع التي تعالجها الإدارة العامة حسب وجهة نظر أصحاب التعريف الوظيفي تتمثل في إثارة أسئلة تتعلق بما تفعله الحكومات أو النظم السياسية والبحث وراء الكيفية والأسباب التي تجعل النظم السياسية تقوم بما تقوم به[15]..

إذن يتضح مما سبق، أن الإدارة العامة كنشاط أو مجال للدراسة As a field of study تهتم بمعالجة كل الجوانب والقضايا المتعلقة بمجهودات السلطة التنفيذية في تطبيق التشريعات والقوانين وما يرتبط بها من عمليات تنسيق وتعاون بقصد تحقيق أهداف السياسة العامة[16]. أما فيما يتعلق بالإدارة العامة كعملية As a process فإنها تتعلق بكل الخطوات التي تم اتخاذها منذ الوقت الذي تباشر فيه الأجهزة والمنظمات العامة سلطاتها إلى حين الانتهاء من مرحلة تنفيذ السياسة العامة للدولة، فالإدارة العامة كعملية تؤكد إذن على الدور الذي يلعبه الجهاز البيروقراطي في مراحل ما قبل وبعد الإعداد ورسم وتنفيذ السياسة العامة للدولة. كما أن الإدارة العامة كعملية أو وظيفة أو مهنة As a vocation تتعلق أيضاً بتنظيم وتوجيه نشاطات الآخرين في إطار المنظمات العامة[17]..

ومن الأسباب الهامة التي دفعت بالعديد من الباحثين إلى التركيز على التعريف الوظيفي للإدارة العامة هو زيادة وطبيعة الآثار المترتبة كماً وكيفاً على التقدم التكنولوجي والتقدم في وسائل الاتصال والمواصلات التي جعلت العالم يميل إلى سمة التداخل والاعتماد المتبادل Interdependent Relationship وما ترتب على ذلك من زيادة أعباء الدول ومهامها. إذن، فالنتيجة الحتمية للتقدم التكنولوجي هي اتساع الوظائف والمهام التي تقوم بها النظم السياسية على الصعيدين الداخلي والخارجي. فبروز الدول القومية منذ قيام الثورة الفرنسية

عام 1789م وتغير مفهوم الولاء Loyalitay من ولاء للأشخاص أو الأمراء كما كان الحال في عهد الاقطاع إلى ولاء للأمة أو الدولة أو ما يعرف بمشاعر القومية Nationalism أو الوطنية Patriotism وسع من نشاطات ومهام الدول القومية إلى درجة أنها أصبحت في الوقت الحاضر لا تمس فقط مجالات أو قطاعات الخدمات، ولكنها تدمج في الكثير من الأحيان بين قطاعات الإنتاج والخدمات..

فالحكومات أو النظم السياسية المعاصرة تقوم بأداء وظائف أساسية تتمثل إحداها في تقديم خدمات إلى المواطنين مثل تقديم الخدمات البريدية والمصرفية والسياحية والتعليمية والصحية والأمنية، وتتجسد الوظيفة الأخرى في تنظيم Regulate أو ضبط النشاطات التي يقوم بها المواطنون مثل إصدار رخص ممارسة نشاطات مختلفة مثل قيادة السيارات وممارسة المهن الحرة كالطب والمحاماة، وتنعكس الوظيفة الثالثة في الإنخراط في مجال الاستخراج والإنتاج. ويلاحظ أن النظم السياسية بأنواعها سواء كانت ديمقراطية أو شبه ديمقراطية أو غير ديمقراطية توسعت وتتوسع في تأدية والقيام بمثل هذا النوع أو غيره من الوظائف الأخرى. ومن المؤثرات التي يستدل منها على زيادة نشاطات ووظائف النظم السياسية بأنواعها زيادة النفقات العامة وزيادة عدد الموظفين العموميين والعاملين بالمنظمات العامة[18]..

ولكي تستمر الإدارة العامة في الاحتفاظ بسماتها المميزة، يحدد ديموك Dimock اثنتي عشرة نقطة يعمل تواجدها عموماً على إنجاح وتعزيز فعالية وكفاءة عملية الإدارة العامة، بينما يؤدي عدم وجودها كلياً أو جزئياً إلى فشل عملية ووظيفة الإدارة العامة، وعليه فإن توفر قدرات مميزة لدى الأجهزة البيروقراطية أو المنظمات العامة عن طريق الجمع بين الخطوات أو النقاط الاثنتي عشرة الواردة أدناه يؤدي بالنسبة لديموك إلى نجاح ورفع كفاءة وفعالية المنظمات العامة التي يمكنها أن تعمل كوحدة واحدة لها القدرة أو القدرات على تنسيق وبلورة الطاقات الاجتماعية ذات الطبيعة المتنافسة. وتتمثل الأوجه

أو الخطوات التي تزيد من كفاءة وفعالية الأجهزة البيروقراطية العامة في النقاط الاثنتي عشرة التالية[19]:

1 - إن أي برنامج يقع في إطار الإدارة العامة يجب أن يكون مدعوماً بأمر Mandate أو دعم رسمي يعكس طبيعة وأبعاد المشكلة أو المشاكل المراد معالجتها وحلها إلى جانب سلطة أو سلطات قانونية مخولة لتنفيذ البرامج والسياسات المحددة. ويتطلب هذا الأمر امتلاك الموظفين العموميين لحقل واسع من المعرفة والخبرة التي تعكس طبيعة كل وظيفة على حدة. باختصار فإنه يجب على الدولة أو النظام السياسي أن يحدد برنامجاً عاماً مدعوماً بقانون من أجل إضفاء الشرعية على نشاطات واختصاصات الموظفين العموميين..

2 - يجب على الأجهزة والمنظمات البيروقراطية العامة تحديد الأهداف Objectives المراد القيام بها عن طريق وضع برامج وخطط مستقبلية قابلة للتنفيذ، إن عدم وجود أهداف واضحة ومحددة إلى جانب غياب البرامج والخطط اللازمة لتنفيذ الأهداف المنشودة يعني بالضرورة وجود خلل واضح في الأجهزة الإدارية العامة لا يمكن تفاديه أو تداركه إلا عن طريق تحديد الأهداف ووضع برامج للتخطيط..

3 - ضرورة وجود هيكل تنظيمي Organizational Structure يمكن عن طريقه تحديد الأهداف العامة للنظام أو النظم السياسية بعد مراعاة ثلاثة أنواع من العلاقات ذات الإطار الخارجي External والداخلي Internal والمتداخل Interdependent. فالعلاقات الخارجية ذات الصلة بالسياسة العامة وما يتصل بها من برامج وخطط عامة تتعلق بعملية التشريع ودور الجماعات غير الرسمية والموظفين العموميين والأفراد الذين تتعامل معهم المنظمات العامة. أما العلاقات الداخلية فإنها تنصب على نوعية العلاقات الرأسية والأفقية داخل المنظمات الإدارية العامة. وأخيراً وليس آخراً، فإن

علاقات التداخل تتمثل في ذلك النوع من العلاقات بين الجهاز المركزي الإداري على مستوى الدولة وبقية الفروع التابعة له على مستوى الولايات أو المقاطعات..

4 - ضرورة توفر موارد مادية كافية لتحقيق أهداف السياسة العامة للدولة. فتوفر الموارد المالية ذات الصلة بالميزانية العامة والمراجعة والقدرة الشرائية والعرض تعتبر متطلبات رئيسية لتحقيق الأهداف العامة للنظم السياسية..

5 - ضرورة توفر موارد بشرية مؤهلة ومدربة ولديها القدرة على القيام بواجباتها ومهامها على أفضل وأحسن وجه. فالموارد البشرية المؤهلة مثلها في ذلك مثل توفر الموارد المادية تساعد وتعمل على تحقيق الأهداف العامة للدولة وبالتالي فإن عدم توفر هذه الأنواع من الموارد المادية والفنية والبشرية على الأقل نسبياً قد يفشل أو يعرقل من تنفيذ الخطط العامة للدولة. بل إن البعض يذهب إلى القول بأن وجود الموارد المادية الكافية أو الزائدة عن الحاجة قد لا يحقق لوحده أهداف السياسة العامة ما لم تتوفر الكوادر الإدارية المؤهلة التي تحسن استخدام الموارد المادية المتاحة أفضل استخدام. فالكثير من دول العالم الثالث لم تتمكن من تضييق فجوة التخلف ليس بسبب افتقارها إلى الموارد المادية، ولكن بسبب افتقارها إلى الموارد البشرية المؤهلة والقادرة على ترشيد الموارد المادية لتحقيق الأهداف المنشودة للسياسة العامة..

6 - ضرورة الحاجة الماسة إلى وجود عامل القيادة Leadership القادرة على رسم توجهات وخطط عمل واضحة تمكن المنظمات العامة من تحقيق أهداف السياسة العامة في أفضل صورة ممكنة. فالقيادة في الإدارة العامة عامل حاسم وحيوي في تمكين الأجهزة البيروقراطية من رفع مستوى كفاءتها وفعاليتها.

7 - حتمية العمل على إرساء وتدعيم أساليب إشراف Supervision واضحة

المعالم في مستوى التسلسل البيروقراطي الأدنى بقصد العمل على رفع مستوى كفاءة وفعالية منظمات الإدارة العامة. كما تعتبر الحاجة ماسة جداً لخلق جو أو مناخ حماسي ملائم في المستويات التنظيمية الأدنى حتى يمكن ضمان تحقيق أساليب الإشراف المتاحة للأهداف المرسومة لها والمتمثلة في دعم كفاءة وفعالية المنظمات العامة..

8 - ضرورة وجود نظام متكامل للإشراف الداخلي Internal Control على المستويات التنظيمية العليا والوسطى والدنيا بقصد تحديد أفضل أنواع البرامج والخطط، التي تحقق الأهداف المنشودة للسياسة العامة في ظل ترشيد الموارد المادية والفنية والبشرية المتاحة..

9 - إن كفاءة وفعالية المنظمات العامة تتوقف على مدى مرونة النظم السياسية تجاه قضية اللامركزية وتفويض السلطات Delegation of Powers. فلجوء النظم السياسية إلى تدعيم قضية اللامركزية الإدارية وتفويض السلطات وتنسيق الجهود بقصد تحقيق أكبر قدر ممكن من الإنسجام والتعاون بين الأجهزة العامة يدعم في واقع الأمر كفاءة وفعالية المنظمات العامة التي قد يصبح بإمكانها في مثل هذه الحالة ترشيد استخدام الموارد المتاحة لتحقيق أهداف السياسة العامة..

10 - يجب العمل على تحقيق وتأمين جانب التعاون Cooperation بين أعضاء المنظمات العامة من جهة، وبينهم وبين المتعاملين مع المنظمات العامة من جهة أخرى. كما أن التعاون يجب أن يمتد أيضاً ليشمل العلاقات بين المركز والفروع وبين الإداريين والمتخصصين وبين جماعات المصالح والمشرعين. فالتعاون في إطار المنظمات العامة يعتبر ركناً أساسياً وعاملاً حاسماً في دفع الأجهزة البيروقراطية إلى تحقيق أهداف السياسة العامة..

11 - ضرورة العمل على إبراز وتأكيد دور العلاقات العامة Public Relations في تمكين منظمات الإدارة العامة من القيام بواجباتها على أكمل وجه. إن

تمكن المنظمات العامة من البناء والاستمرار في علاقات متينة مع الأفراد المستفيدين من خدماتها يعتبر ركناً أساسياً وهاماً في تقييم فعالية أجهزة الإدارة العامة التي يتوقف نجاحها أو فشلها في الكثير من الأحيان على مدى وطبيعة علاقاتها مع المواطنين والجمهور..

12 - إن تأكيد منظمات الإدارة العامة على مسؤولياتها Accountabilities المتعلقة بجميع الأعمال، التي تقوم بها بقصد تحقيق أهداف السياسة العامة وإرضاء الجمهور والتزامها بنظم القيم الأخلاقية والديمقراطية، يعتبر دعامة وركناً هاماً في تدعيم كفاءة وفعالية المنظمات العامة التي قد تعمل في إطار ظروف بيئية معاكسة تماماً لمثل هذه الأهداف والمبادىء.

بالرغم من أن النقاط أو الأوجه السابقة التي أشار إليها «ديموك» ترمي إلى زيادة الكفاية والفعالية في منظمات الإدارة العامة عن طريق خلق كوادر إدارية مؤهلة ومتماسكة ومتعاونة، فإنها تدفعنا في نفس الوقت إلى إثارة أسئلة تتعلق بالمواضيع التي يجب دراستها في علم الإدارة العامة. فاختلاف وجهات النظر حول تحديد مفهوم الإدارة العامة نتيجة لتباين وجهات نظر أصحاب المدارس الفكرية أدى بدوره إلى اختلاف الآراء حول المواضيع أو طبيعة مجالات اهتمام علم الإدارة العامة. وبالرغم من أن المقام هنا لا يسمح لنا باستعراض كافة تصنيفات مواضيع الإدارة العامة التي تشير إليها أدبيات الإدارة، فإننا سنشير إلى تصنيف كورسن Corson وهاريس Haris للمواضيع التي يفترض أن تدرس في علم الإدارة العامة وهي مواضيع تتمحور في سبع نقاط رئيسية هي[20]:

1 - البيئة Environment التي تعمل في إطارها الإدارة العامة كالدستور ونظام الحكم والتقاليد والمؤسسات العامة. وتصنف الظروف البيئية التي تعمل في إطارها الإدارة العامة إلى ظروف بيئية خارجية ذات أبعاد سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، وأخرى داخلية مماثلة. فالإدارة العامة تعتبر

نظاماً مفتوحاً يتأثر ويؤثر في الظروف البيئية المحيطة نظراً للطابع الديناميكي الذي يتسم به نظام الإدارة العامة.

2 ـ السلوك التنظيمي Organizational Behavior لمنظمات الإدارة العامة. والسؤال المطروح هنا يتعلق بنظريات التنظيم وتطبيقاتها ونماذج التنظيم والكيفية التي تنظم بها منظمات الإدارة العامة لكي تقوم بواجباتها ووظائفها المختلفة إلى جانب التنظيمات الرسمية وغير الرسمية. فالتنظيم في الإدارة العامة يتعلق بدراسة قنوات ووسائل رسم وتنفيذ السياسة العامة وما يرتبط بذلك من أنماط السلوك التنظيمي للأجهزة البيروقراطية.

3 ـ العملية الإدارية وما يرتبط بها من عناصر أو مواضيع مثل تحديد الوظائف التي يقوم بها الجهاز التنفيذي والتخطيط واتخاذ القرارات والتنسيق والتوجيه والتقييم والرقابة والقيادة. فالمواضيع السابقة تعتبر من صلب اختصاص علم الإدارة العامة.

4 ـ الرقابة على الإدارة وما يرتبط بها من مواضيع أخرى. وتتعلق الرقابة على الإدارة العامة بالوسائل التي تجعل الجهاز البيروقراطي في الدولة مسؤولاً مسؤولية كاملة أمام السياسيين والمواطنين..

5 ـ الخدمة العامة Public Service وما يتعلق بها من مواضيع مثل التغيير في مواصفات ومؤهلات العاملين في القطاع الحكومي والوظيفة العامة والمعايير التي يتم على أساسها التعيين في الوظيفة العامة والتدريب ونظام الترقية والتعويض ولوائح العاملين والعلاقات بين أعضاء الأجهزة البيروقراطية..

6 ـ العلاقة بين السياسة والإدارة وما يرتبط بذلك من أسئلة تتعلق بتأثير المؤسسات الرسمية كالسلطة التشريعية والتنظيمات غير الرسمية كجماعات المصالح على منظمات الإدارة العامة..

7 ـ الإدارة المالية العامة وما تحويه من مواضيع ذات طابع مالي مثل الميزانية العامة والمحاسبة والمراجعة والرقابة المالية..

وبالرغم من اختلاف الباحثين على المواضيع التي يجب أن يدرسها علم الإدارة العامة، فإنه يمكن ملاحظة أن أدبيات الإدارة العامة تشير إلى وجود اتفاق عام يتعلق على الأقل ببعض المواضيع الرئيسية التي يمكن حصرها في أربعة محاور رئيسية هي[21]:

1 ـ خصائص وسلوك العاملين في الجهاز البيروقراطي الحكومي وما يتعلق بذلك من مواضيع أخرى مثل دوافع وطبيعة عمل الجهاز البيروقراطي في العملية الإدارية والقيادة في المنظمات العامة..

2 ـ دراسة الأطر الدستورية أو التنظيمية التي تعمل في محيطها منظمات الإدارة العامة.

3 ـ دراسة البيئة التي تعمل في إطارها الأجهزة البيروقراطية العامة.

4 ـ العلاقة بين النظام السياسي والنظام الإداري إلى جانب العلاقة بين النظام الإداري والنظم الإدارية الفرعية التي تعتبر جزءاً لا يتجزأ من نظام المجتمع ككل..

وفي ختام هذا الجزء المتعلق بتحديد مفهوم الإدارة العامة يمكن القول بأن هناك أربعة اتجاهات فكرية تهتم بتحديد مفهوم الإدارة العامة. فمن الواضح أن تحديد مفهوم الإدارة العامة يعكس وجهات نظر مدارس فكرية مختلفة تجاه تحديد طبيعة العلاقة بين الإدارة العامة وغيرها من فروع المعرفة الاجتماعية الأخرى، وخاصة علم الإدارة وعلم إدارة الأعمال. والمدارس الفكرية المختلفة التي تهتم بتحديد مفهوم الإدارة العامة هي على التوالي[22]:

أولاً : المدرسة الوظيفية التي تركز على الجانب الوظيفي أو الوظائف التي تقوم بها منظمات الإدارة العامة. ويؤكد أصحاب المدرسة الوظيفية

على عدم وجود تباين بين فروع علم الإدارة بما في ذلك علم الإدارة العامة نظراً لقيام فروع علم الإدارة بنفس الوظائف. فالإدارة سواء كانت عامة أو خاصة هي تنسيق أو فن تنسيق الجهود البشرية لتحقيق غايات محددة من خلال تطبيق عناصر العملية الإدارية. فالإدارة العامة وفق التعريف الوظيفي هي ذلك الفرع من علم الإدارة الذي يقوم بعناصر العملية الإدارية.

ثانياً : المدرسة البيئية أو مدرسة النظم التي تركز على عملية التفاعل المستمر بين نظام الإدارة العامة والظروف البيئية المحيطة بجوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتؤكد هذه المدرسة الفكرية على وجود اختلافات جوهرية بين الإدارة العامة وبقية فروع علم الإدارة نظراً لاختلاف الظروف البيئية المحيطة. فالإدارة العامة وفق هذا المنظور هي إذن أولاً تجسيد حي للظروف البيئية المحيطة وبالتالي فهي عبارة عن نظام مفتوح Open System وليس نظاماً مغلقاً كما يؤكد على ذلك أصحاب المدرسة التقليدية أو العلمية في الإدارة؛ وهي ثانياً تتعدى مرحلة تنفيذ السياسة العامة إلى مراحل الإعداد والتشكيل أو الإقرار ذات الصلة بعملية رسم السياسة العامة.

ثالثاً : المدرسة التوفيقية(*) التي تجسد التداخل بين فروع المعرفة المتداخلة وتدعو إلى عدم الحاجة لتحديد مفهوم الإدارة العامة، نظراً لأنها عبارة عن فرع من فروع المعرفة يجمع بين عدة فروع أخرى متخصصة Cross Disciplinary مثل علم السياسة وإدارة الأعمال

(*) تختلف الادارة العامة من دولة إلى أخرى، نظراً لاختلاف النظم السياسية، وبالتالي يلاحظ مثلاً أن النظام الاداري الليبي أو الإدارة الشعبية في ليبيا تختلف عن الادارة البيروقراطية في مصر أو الصين. فالادارة الشعبية تعكس خصوصية النظام السياسي والاداري الليبي منذ عام 1977 عندما تم الاعلان عن قيام سلطة الشعب.

والاقتصاد والإحصاء والرياضة والاجتماع والفلسفة والتاريخ والأحياء. إن تحديد مفهوم الإدارة العامة وفق آراء أصحاب هذا الاتجاه الفكري يجب أن يعكس على كل حال طبيعة الاعتراف بالوجود الفعلي لهذا الحقل من المعرفة دون الحاجة إلى بذل مزيد من الجهد والعناء في وضع تعريف محدد وواضح المعالم لحدود الإدارة العامة. فالإدارة العامة وفق هذا المنظور هي إذن مجرد حقل أو مجال دراسي يثير فضول واهتمامات الباحثين أكثر من كونها علماً منفصلاً أو مستقلاً في حد ذاته.

رابعاً : وأخيراً هناك فريق رابع من الباحثين يذهب إلى حد التطرف The Extremists، ويؤكد على عدم وجود أي علم يعرف بعلم الإدارة العامة استناداً إلى الرأي القائل بأن لكل علم نظرياته وافتراضاته التي يمكن التحقق منها اختبارياً أو امبيريقياً وأن الإدارة العامة تفتقر إلى هذا النوع من الدراسات. فالإدارة العامة وفق آراء هذه المدرسة الفكرية المتطرفة تفتقر إلى التماسك والوضوح، وبالتالي فإنها تتعامل مع مواضيع غير محددة أو تعكس على الأقل جانب الغموض Vagueness. كما أن المواضيع التي تدرس في إطار مادة الإدارة العامة وفق آراء أصحاب هذه المدرسة الفكرية هي مواضيع لا يمكن وصفها بأي حال من الأحوال بأنها تعكس جوانب المعرفة العلمية، ومن ثم فهي ليست بالضرورة علماً Science ولكنها مجرد مهنة لها فنونها وإن كانت تفتقر إلى الدقة وخصائص البحث العلمي[23].

وتتعرض آراء الاتجاه الفكري الأخير عموماً إلى النقد على أساس أن الإدارة العامة كنشاط إنساني عرفت منذ ملايين السنين وأن النظم السياسية بمختلف أنماطها وتطرفها تمارس نشاطات ذات صلة وثيقة بالإدارة العامة. فالحاجة إلى الإدارة العامة قد زادت زيادة ملحوظة في العقود الأخيرة من القرن العشرين بالرغم من اختلاف الظروف والملابسات التي تعيشها النظم

السياسية المختلفة[24]. ويثير الجدل الذي أثاره أصحاب المدرسة الفكرية الأخيرة حول عدم الحاجة إلى تحديد مفهوم الإدارة العامة تساؤلات مختلفة حول إمكانية اعتبار الإدارة العامة كعلم أو فن أو مهنة وهي تساؤلات تحظى بتركيز الجزء القادم من هذا الفصل.

الإدارة العامة كنشاط(*):

عرفت الإدارة العامة كمهنة أو نشاط قبل أن تعرف كعلم بآلاف السنين، حيث تشير الآثار والحفريات إلى أن حضارات الشرق القديمة قد مارست العديد من النشاطات ذات العلاقة بالإدارة العامة. وبالرغم من قدم ممارسة الحضارات الإنسانية للنشاطات الإدارية، فإن الكثير من الأدلة والمعلومات لم تصلنا إلا مع ما يعرف بمرحلة احتراف الإنسان القديم لمهنة الصيد «The Hunting Stage» التي بدت حوالي عام 35000 ق.م، وهي فترة زمنية جسدت وجود نظم حكم بدائية تمارس وظائفها ونشاطات من خلال منظمات إدارية بسيطة وموظفين عموميين إذا جاز لنا التعبير ذلك.

فقد عرفت الحضارات الشرقية القديمة مثلاً التسلسل الهرمي للسلطات، حيث كان يوجد الحكام في قمة الهرم، والعاملون والعبيد في أسفل الهرم، ويتوسط ذلك معاونو الحكام أو الموظفون الإداريون في وسط ذلك الهرم السلطوي. فقد كان الحاكم أو شيخ القبيلة يعين مساعدين له من أهل الثقة أو الخبرة، أو الثقة والخبرة معاً، لتسيير أموره اليومية. فقد عرفت الحضارة السومرية، والتي تعد من أقدم الحضارات، الإدارة العامة كنشاط، حيث تم تطبيق أساليب إدارية راقية ترتبط بتخطيط وتنظيم نظم الري عن طريق إقامة

(*) لقد تم الاعتماد في هذا الجزء على كتاب المؤلف بعنون: **نظريات علم الادارة العامة** (طرابلس: منشورات جامعة الفاتح، 2001)، ص ص 17 ـ 42 .

السدود والقنوات حول نهري دجلة والفرات، الأمر الذي نتج عنه ازدهار وقوة الحضارة السومرية.

ويرجع سبب قوة الحضارة السومرية ومد نفوذها على ما جاورها من ممالك وأرضٍ إلى تطبيق فنون وأساليب إدارية متميزة في إطار الجيش، تمثلت في وجود تسلسل هرمي حدد لإصدار الأوامر من أعلى إلى أسفل، وإيجاد وتطوير قنوات اتصال فعالة، ووجود انضباطية عالية بين صفوف المقاتلين.

أما الحضارتان المصرية الفرعونية والصينية القديمة فقد جسدتا وجود أقدم أنواع البيروقراطية، حيث يشير تاريخ الإدارة إلى أنهما اتبعتا تقسيمات إدارية وسياسية عكست وجود درجات متفاوتة من المركزية واللامركزية. فترامى أطراف كل من الحضارة المصرية القديمة والحضارة الصينية القديمة اضطر الحاكمون فيهما إلى تبني نظام أشبه بالنظام الفيدرالي الذي نعرفه اليوم، حيث تم تفويض سلطات إلى حكام المقاطعات لتسيير أمورهم الذاتية. فاتساع المسافات وترامي أطراف كل من الإمبراطورية الفرعونية والإمبراطورية الصينية القديمة أدى إلى اللجوء إلى تفويض سلطات واسعة إلى حكام الأقاليم والمناطق التابعة، الأمر الذي يعني أن الفيدرالية عرفت منذ القدم.

وبينما انشغل فرعون مصر بممارسة الشؤون الدينية، على أساس أنه الإله أو نائب الإله في الحكم، فإن الأمور الزمنية، أي شؤون الحكم والإدارة قد تركت لوزير الفرعون ومعاونيه وحكام الأقاليم والمقاطعات ومعاونيهم بمختلف مستوياتهم. لكن فرعون مصر كان يعين وزراءه ومساعديه على أساس مبدأ الولاء، حتى يضمن أنهم ينفذون أوامره وتوجيهاته. لكن حكام الصين القديمة لم يتفرغوا فقط لممارسة الطقوس الدينية، وبالتالي فإنهم قد ركزوا على تعيين وزرائهم ومعاونيهم على أساس مبدأ الكفاءة، حتى يتمكن هؤلاء من تحقيق أهدافهم المنشودة في ذلك الوقت.

وقد انتقلت فنون الإدارة من حضارات الشرق القديمة إلى أوروبا عن طريق الحضارة اليونانية القديمة، التي كانت مقسمة إلى ما يعرف بدول المدينة اليونانية. ولم تتبع دول المدينة اليونانية بالضرورة نفس النظام السياسي والإداري، نظراً لاستقلالية بعضها عن البعض الآخر، حيث يلاحظ في هذا الشأن مثلاً أن أثينا قد كانت ديمقراطية، وأن اسبراطة كانت ديكتاتورية. واتسمت الحضارة اليونانية، مثلها في ذلك مثل الحضارات الشرقية التي سبقتها أو عاصرتها، بوجود تسلسل هرمي للسلطات يوجد بقمته وزير أو مساعد للملك في واجباته الدينية وممثل له في كل الوظائف العامة، وفي أدناه فئة الإداريين المكلفين بمهام أقل مسؤولية، مثل الرقابة على مستودع الأسلحة .

أما النظام السياسي والإداري في إسبرطة، أبرز دول المدينة اليونانية، فقد عرف أيضاً وجود ملكين يترأس كل منهما مجلساً ملكياً يمكنه من خلاله إما مراقبة الملك الآخر، أو التعاون معه في القيام بوظائف الدولة المختلفة. كما عرفت إسبرطة أيضاً وجود ما يعرف بمجلس الكبار، الذي تكون من الملكين وثمان وعشرين عضواً آخر منحدرين من عائلات نبيلة تتجاوز أعمارهم الستين عاماً ويختارون من جانب الجمعية أو السلطة التشريعية آنذاك، ومجلس الخمسة. ويرافق مجلس الخمسة الملكين في تنقلاتهما بقصد المساعدة والرقابة في نفس الوقت، حيث يمكنه استدعاء الملكين للمحاسبة إذا ما دعت الحاجة إلى ذلك، ويدير المحاكم الإدارية، ويشرف على وظيفة الأمن والنظام.

وقد عكس التقسيم الإداري لاثينا بعداً قبلياً، حيث إنها كانت مقسمة إلى أربع قبائل رئيسية، ثم أعيد تقسيمها إلى ثلاث مناطق جغرافية، هي المدينة، الساحل، الدواخل، واتسم النظام السياسي والإداري لاثينا بوجود مجموعة من المؤسسات تمثلت في الجمعية وجهاز قضائي ومجلس الخمسمائة. وبينما مارست الجمعية نشاطات تشريعية، يلاحظ أن مجلس الخمسمائة قام بمهام تنفيذية، وإن الجهاز القضائي بث في شؤون القضاء. وبينما تعتبر الجمعية

العمومية في أثينا أول تجربة للديمقراطية المباشرة، فإن مجلس الخمسمائة، الذين يختارون لمدة معينة من قبل كل المواطنين جسد بدوره ممارسة الإدارة الشعبية لأول مرة في التاريخ.

وقد تبنت الحضارة الرومانية في عهد الامبراطور أغسطس نظاماً إدارياً عكس خبرة الحضارة المصرية القديمة وحضارة دول المدينة اليونانية، حيث عرفت وجود نظام متميز للحوافز والرواتب لصالح الفئات التي توجد في قمة التسلسل الهرمي للسلطات، وعليه فإن أعضاء مجلس الشيوخ كانت أعلى شريحة تتقاضى رواتب. وقد تنوعت منظمات الإدارة العامة في إطار الحضارة الرومانية، التي عرفت الوزارات التي تزود الإمبراطور بمعلومات أساسية عن شؤون الدولة، ومنظمات حكومية أخرى تؤدي خدمات عامة إلى الجمهور، مثل مكتبة جوليوس قيصر الحكومية في روما، ومنظمات ثالثة ذات طابع عام، مثل المنظمات المختصة بإصدار العملة.

كما عرفت الحضارة الإسلامية الإدارة العامة كنشاط منذ نشأتها الأولى في أرض الحجاز في عهد الرسول ﷺ وعهد الخلفاء الراشدين. ومن السمات المميزة للإدارة في الإسلام تركيزها على الجانب الأخلاقي المستمد أساساً من القانون السماوي. ولقد تطور نظام الإدارة العامة بسرعة واكبت تطور الدولة الإسلامية، حيث يلاحظ أن النظام الإداري في عهد الخلفاء الراشدين قد اقترن بمفهوم الخدمة العامة، حيث تم إرساء قواعد محددة لاختيار العاملين، وإنشاء نظام للمراقبة والمتابعة، وبروز ما يعرف بنظام الدواوين ونظم الخراج والأموال. واستمر تطور نظام الإدارة العامة بشكل ملحوظ في عهد الأمويين والعباسيين.

فقد توسعت الدولة الأموية في تطوير المنظمات والأجهزة العامة أو الدواوين، وتم إيجاد نظم اتصالات ومواصلات فعالة واكبت ذلك العصر، وتم اللجوء إلى التوسع في عملية تفويض السلطات إلى حكام الأقاليم

والمقاطعات التابعة للدولة الإسلامية المترامية الأطراف إلى جانب إرساء تقاليد وقواعد ثابتة للنشاط الاقتصادي. أما تطور نظام الإدارة العامة في عهد الدولة العباسية فقد عكس بعداً جديداً اتسم بالتعقل، حيث تم تأسيس دواوين أو وزارات جديدة، مثل ديوان الأزمة، وديوان المظالم، وديوان البريد، وديوان الحسبة الذي تركزت وانصبت مهامه على عملية الرقابة الإدارية على بقية الأجهزة الإدارية الأخرى.

وتمشياً مع مبدأ الشورى الذي أكد عليه القرآن الكريم، فقد كان يساعد أمير المؤمنين في تسيير الشؤون السياسية والإدارية وزير خاص يعتبر بمثابة مستشار عام، يقوم بالإشراف على أعمال موظفي الدولة والنشاطات ذات الصلة بالأمن والنظام سواء في إطار الدولة الإسلامية، أو في إطار الأقاليم والممالك التابعة لها. أما فيما يتعلق بالأعمال غير السياسية أو النشاطات ذات الطابع التقني أو التخصصي فقد تركت لأهل الخبرة والتخصص من الموظفين والفنيين.

ونظراً للأعباء الملقاة على عاتق الوزير العام أو مستشار أمير المؤمنين، فقد وجد أيضاً وزير خاص يعاون أمير المؤمنين في تأدية أعمال الدولة، لاسيما الأعمال والنشاطات ذات الطابع السري. وقد استعان الوزير الخاص بطبيعة الحال بكوادر إدارية متخصصة ومؤهلة للقيام بأعمال الدواوين، مثل الديوان الخاص بالمعاملات والعمليات المالية والضريبية.

إن ترامي أطراف الدولة الإسلامية قاد إلى ضرورة تفويض السلطات، التي تعدت ما يعرف اليوم بنظام الإدارة المحلية إلى نظام الحكم المحلي. لكن الخلافة الإسلامية احتفظت بحقها في تعيين الولاة أو الأمراء، في الوقت الذي سمح فيه للأقاليم أو الولايات باستقلالية ممارسة شؤونها المحلية بشرط الالتزام بقواعد ومبادىء القانون السماوي. وقد تبنت بلاد الأندلس بعد انفصالها عن الخلافة العباسية نظاماً إدارياً مختلفاً، إلى حد ما، عن النظام

الإداري للدولة الإسلامية في المشرق العربي، حيث إن التعيين في المناصب الإدارية كان يتم على أساس وظائف محددة يقوم بها وزراء محددون، مثل: وزير شؤون المحاسبة والرقابة الحكومية، ووزير مختص بمراسلات الدولة مع غيرها من الدول الأخرى، ووزير مختص بمظالم الناس، ووزير مختص بالإشراف على الشؤون الخارجية.

أما فيما يتعلق بالإدارة العامة كنشاط في عهد الحضارة الأوروبية، حيث سيطرت فيها الكنيسة على مجريات الأمور، فقد عكس وجود استمرارية للنظام الإداري الذي ساد خلال عهد الامبراطورية الرومانية، فقد عرفت أوروبا في بادىء الأمر نظام الوزارات المتحركة، لكي تتمكن من القيام بنشاطات تبشيرية، حيث قام المطران بدور رئيسي في مثل هذه النشاطات. وبالطبع استعان المطران أيضاً بمساعدين يعاونونه في مهامه المختلفة.

ومع مطلع القرن التاسع عشر، تطور النظام الإداري الأوروبي لكي يواكب التقدم الذي حققته أوروبا في مجال الصناعة والتجارة من ناحية، ولكي يواكب بروز ما عرف بالاستبدادية أولاً والمركنتلية ثانياً من ناحية أخرى. وإذا كانت الاستبدادية قد أدت إلى بروز الدولة المركزية، فإن المركنتلية أدت بدورها إلى بروز الدولة اللامركزية. وبينما تبنت فرنسا (قبل قيام ثورتها) وروسيا بعد عام 1917، وألمانيا حتى القرن التاسع عشر نظاماً مركزياً، يلاحظ أن انجلترا والعديد من الدول الأوروبية الأخرى تبنت نظاماً لا مركزياً. واتسم التطور الإداري في مرحلة ما بعد الثورة الفرنسية في قيام ما يعرف بالثورة الإدارية التي قويت فيها الدعوة إلى فصل الإدارة عن السياسة، حيث إن محور التركيز انصب في هذه المرحلة على إيجاد أجهزة بيروقراطية ذات كفاءة عالية تؤهلها لتنفيذ السياسة العامة. كما أسهمت الثورة البلشفية منذ قيامها في تطوير مفاهيم الإدارة العامة، حيث أصبحت الدولة تتدخل في كافة أوجه الحياة، وهذا تطلب بطبيعة الحال وجود أجهزة إدارية معقدة من حيث الكم والكيف.

ولم تعد الإدارة العامة بعد قيام الثورة الفرنسية مجرد نشاط يمارس، ولكنها أصبحت علماً له نظرياته ومداخل ومناهج بحثه التي يمكن من خلالها دراسة الظواهر والعمليات الإدارية بموضوعية ودقة، وبالتالي دخلت الإدارة العامة مرحلة جديدة تم فيها الجمع بين النشاط، الفن، الفلسفة، والعلم.

الإدارة العامة بين العلم والفلسفة:

إن اختلاف وجهات النظر في تحديد مفهوم الإدارة العامة أثار ويثير العديد من التساؤلات التي تدور حول عما إذا كانت الإدارة العامة علماً له نظرياته وأصوله، أم أنها فن Art له أساليبه الخاصة التي تعكس جانب الإبداع والإبتكار، أم أنها مهنة A craft أو نشاط An Activity يُمارس من قبل الأفراد منذ أقدم العصور، أم أنها مزيج من كل ذلك وبالتالي يمكن اعتبارها فلسفة.

ويعتبر أصحاب المدرسة التقليدية الإدارة العامة علماً مثلها في ذلك مثل العلوم التجريبية أو الاختبارية الأخرى، عليه يلاحظ أن «وودرو ولسون» قد أطلق على هذا المجال اسم «علم الإدارة العامة The Science of public Administration». فعلم الإدارة العامة كما يراه «ولسون» هو ذلك الحقل من المعرفة الذي يسعى ويهدف إلى تخليص الجهاز التنفيذي في الحكومة من التخبط والعشوائية عن طريق دراسة مواضيع الإدارة العامة دراسة علمية امبريقية تمكننا من فهم هذه المواضيع في أفضل صورة ممكنة[25]. غير أنه يمكن ملاحظة أن «وودرو ولسون» قد فشل في تحديد ما إذا كانت الإدارة العامة كعلم ستصبح في يوم من الأيام على غرار العلوم المجردة Abstract Science «أو العلوم الطبيعية Natural Science» التي تتوخى أسلوب المنهج التجريبي «Experimental Approach» في دراسة الظواهر أو المتغيرات الطبيعية وليس الأسلوب الاختباري أو الامبريقي «Empirical Approach» الذي تتبناه العلوم الاجتماعية[26].

أما «تشارلز بيرد» Charles Beard فيصف الإدارة العامة بأنها علم يستند أساساً على المعرفة الدقيقة وأن نظرياتها وأصولها تعكس جانب الخبرة والملاحظة، وعليه يخلص «بيرد» إلى القول بأن علم الإدارة العامة لا يختلف بأية حال من الأحوال عن علوم اجتماعية أخرى مثل علم الاقتصاد وعلم النفس بل وعلوم طبيعية مثل علم الأحياء. وعلم الإدارة العامة وفق منظور «تشارلز بيرد» يتفوق على بعض العلوم الاجتماعية الأخرى، وخاصة علم السياسة[27].

ويجب أن نميز منذ البداية بين مفهوم العلوم التجريبية أو العلوم المجردة كالفيزياء والكيمياء وبين مفهوم العلوم الاختبارية أو الامبريقية كعلم الإدارة العامة أو علم السياسة، إن طبيعة الاختلاف بين المفهومين السابقين يتمثل في واقع الأمر في اختلاف طبيعة المتغيرات محل الدراسة. فبينما يتمثل محور تركيز العلوم الطبيعية على متغيرات طبيعية مثل الذرة والماء والكواكب، نلاحظ أن محور اهتمام العلوم الاجتماعية، بما في ذلك علم الإدارة العامة، يتجسد في متغيرات ذات صلة بالسلوك البشري. إن اتسام المتغيرات الطبيعية بالثبات والاستقرار يضفي على العلوم الطبيعية سمة الاستقرار وتعميم القوانين الثابتة. أما اتسام المتغيرات الإنسانية بالتغير المستمر وعدم الثبات يضفي بدوره سمة عدم الاستقرار والتغيير على العلوم الاجتماعية. إذن، فأية عملية مقارنة بين العلوم المجردة والعلوم الاجتماعية يجب أن تأخذ في الاعتبار طبيعة الدراسة في كل منهما. كما أن القول بإمكانية ارتقاء علم الإدارة العامة إلى مصاف العلوم المجردة من حيث درجة الدقة والقياس والقدرة على التنبؤ وتعميم القوانين والاستقرار يعتبر رأياً أو توقعاً متفائلاً نظراً لعدم أخذه في الاعتبار اختلاف طبيعة المتغيرات محل الدراسة في كل مجال على حدة[28].

فالعلم يتميز إذن بالدقة Precision والقدرة على التنبؤ Predictability، ومن ثم فإن القواعد أو القوانين العلمية يمكن تطبيقها في كل مكان وزمان، ويصف البعض القواعد العلمية بالصلابة Rigidity والاستمرارية Continuity

ومن ثم فإنه يطلق عليها من باب أولي قوانين وليس مجرد قواعد. فالمعادلة H_2O تعني مثلاً في علم الكيمياء أن أي اندماج بين ذرتين من الهيدروجين Hydrogen وذرة من الأكسجين Oxygen سيعطينا بالضرورة ماء أو بخاراً أو ثلجاً حسب درجة الحرارة المحيطة بغض النظر عن المكان أو الزمان الذي يحدث فيه مثل هذا النوع من الاندماج أو التفاعل. فمن الواضح أن المعادلة H_2O تشير إلى قانون أثبتت السنون صحته واستمراريته نظراً لطبيعة المادة المدروسة، وهذا أمر قد يصعب تطبيقه على السلوك الإنساني المتسم بعدم الثبات والتغيير المستمر..

وحتى لو سلمنا جدلاً بأن مجال الدراسة في الإدارة العامة يتصف بالعلمية أو أنه يتبنى أسلوباً علمياً في البحث، فإن القدرة على التنبؤ لم تصل إلى درجة الكمال أو نفس درجة الدقة التي توجد في إطار العلوم المجردة، إن النظريات الكمية في علم الإدارة العامة تعكس تطبيق أساليب بحث علمي، ومن ثم فإن هدفها هو القدرة على التنبؤ بالسلوك الإداري للمنظمات العامة. وبالرغم من اختلاف طبيعة الدراسة في الإدارة العامة عن مجالات العلوم المجردة، فإنه يمكن القول بأن الدراسات الكمية في علم الإدارة العامة يمكنها الإستفادة بطريقة مثلى من استخدام البيانات العلمية Scientific Data والنظريات والقوانين وأساليب البحث التي أثبتت فعاليتها في علوم أخرى كالرياضيات والاحصاء إلى جانب استخدام العقل الآلي في دراسة مواضيع كمية مثل الميزانية العامة أو اتخاذ القرارات في المنظمات العامة.

وبالرغم من أن الدراسات الكمية في الإدارة العامة قد أحرزت تقدماً ملموساً فيما يتعلق بالدقة والقدرة على التنبؤ ومستوى التعويل عليها Reliabiltity، إلا أن بعض الباحثين مازال متشككاً في وصول الإدارة العامة إلى مستوى العلم المجرد. باختصار يمكننا القول بأن علم الإدارة العامة مثله في ذلك مثل بقية العلوم الاجتماعية الأخرى قد أصبح منذ مطلع الخمسينات والستينات من القرن العشرين أقرب إلى دراسة الواقع الاجتماعي والإنساني

دراسة علمية تم فيها تطبيق أحدث الأساليب والمناهج العلمية. إن عملية جمع وتحليل البيانات المتعلقة بالسلوك الإداري على أسس موضوعية Objectivity مجردة ووفقاً لأساليب ومناهج البحث العلمي المتاحة قد أضفى على دراسات الإدارة العامة طابع أو صبغة العلمية. فالإدارة العامة ليست ولن تكون على غرار العلوم المجردة كما يطمح المتفائلون من ناحية، وليست بعيدة كل البعد عن صفة العلم كما ينادي بذلك المتشائمون من أصحاب الرأي من ناحية أخرى، ولكنها تعكس في واقع الأمر حقلاً دراسياً يسعى إلى شرح السلوك الإداري بالمنظمات العامة عن طريق تطوير واستخدام أطر نظرية ومناهج بحث علمي تعكس الطبيعة المتميزة للعلوم الاجتماعية. إذن فالإدارة العامة علم ذو طابع خاص له نظرياته وأصوله وتطبيقاته.

لكن هل يمكن اعتبار الإدارة العامة علماً له نظرياته وأصوله منافياً ومناقضاً لسمة الفن؟ فجورج بيركلي George Berkley يرى مثلاً أن الإدارة العامة تعتبر فناً له قواعد ومبادىء متعارف عليها كما هو الحال في مجال الموسيقى والفنون الأخرى. فليس كل مجال من مجالات المعرفة يطبق قواعد ومبادىء مثل تلك المطبقة في العلوم الرياضية أو الإحصائية، يعتبر بالضرورة علماً. فالموسيقى والرسم كميادين للمعرفة لها قواعد وقوانين يطبقها ويتقنها الموسيقيون والرسامون فيما يتعلق بالسلم الموسيقي والألوان، إلاّ أن كلاً منهما يعتبر في واقع الأمر فناً وليس علماً، فتطبيق القواعد والسلم الموسيقي يختلف من فنان إلى آخر مما يؤكد على أن عوامل الإبداع والخلق والابتكار هي في واقع الأمر عوامل نسبية وليست مطلقة بين الفنانين، وعليه يمكن القول بأن إبداع أو إخفاق فنان أو آخر ليس مرجعه عدم وجود قواعد أو سلم موسيقي متعارف عليه بقدر ما يعني اختلاف مواهب الفنانين في عملية الإبداع والخلق والابتكار. إن ما تمت الإشارة إليه في مجال الموسيقى والرسم ينطبق إلى حد كبير على الإدارة العامة التي تعتبر أيضاً بالنسبة للكثير من الباحثين فناً له قواعده وأساليبه الخاصة به[29].

ولعل اعتبار الإدارة العامة فناً له قواعده وأصوله مرجعه المكان الذي تحتله المؤثرات والتصورات والأحكام الشخصية على القوانين والنظريات والأصول المتعلقة بسلوك المنظمات العامة. فنقطة الإنطلاق بالنسبة للباحثين الذين يؤكدون على فن الإدارة العامة تعكس التباين في قدرات الأفراد على الإبداع والابتكار، وهي نقطة لا يختلف عليها الكثير من الباحثين. وبالرغم من وجود قوانين وأطر عامة في مجال الإدارة العامة مثلها في ذلك مثل الموسيقى والرسم، فإنه يمكن ملاحظة وجود مؤثرات وتصورات شخصية للقوانين والنظريات الإدارية، الأمر الذي يعني تفاوت قدرات الأفراد على تطبيق هذه القوانين والقواعد، وبالتالي فإن سمة الفن تطغى على ما عداها من السمات الأخرى عندما يتعلق الأمر بقدرات الإبداع والابتكار والتجديد. وتلعب الشخصية Personality دوراً ملحوظاً في تطبيق الأصول الإدارية تماماً كما هو الحال في مجالي الموسيقى والرسم، وبالتالي فإن الإداري أو الموظف العام وإن كان يستخدم الأسلوب العلمي في التعامل الظاهر والسلوك الإداري، إلاّ أنه يلاحظ أن مثله مثل غيره من الفنانين الآخرين قد يتصرف بطريقة تعكس مزاجه وميوله وشخصيته(30).

يؤكد أصحاب الرأي القائل بأن الإدارة العامة فن وليست علماً على أن عملية التشبيه والمقارنة بين علم الإدارة العامة والعلوم الطبيعية أو المجردة هي عملية يشوبها الكثير من الشك وعدم الصواب، نظراً لأن النوع الأول من الدراسات يتأثر إلى حد كبير بالتباين بين سلوك الأفراد، الأمر الذي قد يترتب عليه عدم التطابق في النتائج المتوصل إليها في دراسة موضوع معين من قبل باحثين مختلفين. فالجزم بأن السلوك الإداري متشابه يعتبر بالنسبة لبعض الباحثين أمراً مناقضاً للطبيعة والسلوك البشري الذي يعكس التباين بين الأفراد ولو هامشياً. كما أن أثر الشخصية قد ينصب على الباحثين أنفسهم عند دراستهم للسلوك الإداري بالمنظمات العامة، وبالتالي يمكن اعتبار هذا النوع من الدراسات غير الموضوعية متحيزاً biased وغير علمي. ويؤكد سايمون في

هذا الإطار بأن ندرة الموارد المتاحة لا تمنع أعضاء الأجهزة البيروقراطية من ملكة الخلق والإبداع التي تمكنهم من استخدام هذه الموارد النادرة الاستخدام الأفضل(31).

ويؤكد فريق ثالث من الباحثين على أن الإدارة العامة ليست علماً ولا فناً وإنما هي أولاً وقبل كل شيء مهنة أو نشاط تزاول منذ آلاف السنين. فطالما أن الإدارة ببساطة هي تنسيق الجهود البشرية لتحقيق أهداف واضحة ومحددة، فإنه يتحتم على الإداريين أن يستخدموا ما في حوزتهم من موارد ومعارف لتحقيق الأهداف المنشودة على أكمل وأفضل وجه، ومن ثم يمكن القول بأن الإدارة العامة تعتبر حرفة أو مهنة أو نشاطاً وليست علماً بالرغم من أنها تستخدم الأساليب العلمية ولا فناً بالرغم من أنها تتعلق بروح الخلق والإبداع. وطالما أن الإدارة العامة مهنة أو نشاط فإنه يمكن للباحثين مقارنة الكفاءة والفعالية الإدارية للموظفين العموميين، وبالتالي يمكن القول أن أحد أو بعض الموظفين العموميين قد قام أو يقوم بعمله أو مهنته بكفاءة وفعالية تفوق نظيره أو نظراءه. إن اجراء مثل هذه المقارنة أمر غير ممكن أو على الأقل غير مستساغ في مجالي فن الموسيقى وفن الرسم. فإذا أمكننا القول بأن هناك موسيقى جيدة وأخرى رديئة، فإنه يصعب علينا القول بأن هذا الموسيقار أكثر كفاءة وفعالية من غيره من الموسيقيين بالرغم من أن الموسيقى مثلها في ذلك مثل الرسم تعتبر مهنة وفناً في وقت واحد. فالرسام الذي يقيم معرضاً لإنتاجه الفني هو فنان بطبعه. أما الشخص الآخر الذي يحضر أدوات الرسم والتصوير لتقليد اللوحات الأصلية فهو بدوره فنان حرفي يقوم بعمله على أساس موضوعي محدد بهدف تحقيق هدف محدد، وعليه يمكن القول بأن الفنان وان استخدم أساليب ومواد رسم وتصوير مختلفة عما استخدمه الفنان الأصلي في اللوحة الأصلية فإن هدف الفنان الحرفي صاحب مهنة الرسم يبقى كما هو بدون تغيير(32).

إن ما ينطبق على فن الرسم كمهنة ينطبق إلى حد كبير على الإدارة العامة

التي تعتبر فناً ومهنة أيضاً. فطالما أن الأهداف محددة وواضحة في المنظمات العامة، فإن سبل تحقيقها وإن اختلفت تعتبر مسألة ثانوية بالنسبة للباحثين الذين يؤكدون على الطبيعة المهنية للإدارة العامة. فحتى لو تركنا حرية اختيار الأساليب المناسبة للموظفين العموميين في القيام بنفس العمل فإنهم في نهاية المطاف سيحققون نفس الهدف حتى في حالة اختلاف أساليب عملهم وقدراتهم الشخصية ومواهبهم. فالموظفون العموميون في المنظمات العامة يعملون كل ما بوسعهم وفي حدود إمكانياتهم لتحقيق أهداف السياسة العامة بالرغم من تفاوت قدراتهم ومهاراتهم، مما يؤكد أن الإدارة العامة تعتبر مهنة أو حرفة قبل أن تكون علماً أو فناً[33].

وعرفت الإدارة العامة كنشاط أو مهنة منذ أقدم العصور في ظل الحضارات الإنسانية القديمة. وتوضح الحفريات والمخطوطات والكتب المهتمة بدراسة تاريخ الحضارات القديمة أن الإدارة العامة كنشاط أو مهنة تعود إلى أقدم الحضارات التي عرفت وقامت بنشاطات إدارية متعددة مثل جمع وجباية الضرائب ونظم الريّ وتخزين الغلال وغيرها من النشاطات الأخرى، وبالتالي يلاحظ أن الإدارة العامة كنشاط سبقت من حيث الزمن بروز الإدارة العامة كعلم بالآلف السنين. .

وأخيراً وليس آخراً، فإن الإدارة العامة بالنسبة لفريق آخر من الباحثين لا تقتصر على مجرد كونها علماً أو فناً أو مهنة ولكنها تعتبر أيضاً وفي نفس الوقت فلسفة على اعتبار أنها توفق بين عدة متغيرات مثل القيادة والحوافز والعقلانية والعلم والفن والمهنة، إذن فالإدارة العامة مثلها في ذلك مثل بقية فروع الإدارة الأخرى تعتبر فلسفة على أساس «أنها تتطلب الدراية والمهارة في مزج هذه العلوم والعناصر معاً بحيث يتحقق نوع من التفاعل المناسب بينها يمنح الإداري أو الموظف العام الإلهام والتصور والنظرة المستقبلية ورد الفعل السليم في المواقف الصعبة، ومن حيث كونها تجمع بين السياسة الحسنة والمهارة الفائقة بصورة متكاملة تأخذ في الاعتبار جميع العوامل الهامة المحيطة»[34].

يعتبر مارشال ديموك من بين المنادين والمتحمسين لاعتبار الإدارة العامة فلسفة نظراً لقدرتها على ربط العديد من المتغيرات والمواضيع وأساليب البحث المتبناة من جانب علوم أخرى[35]. إن التعامل مع الإدارة العامة كفلسفة مثلها في ذلك مثل بقية فروع علم الإدارة والعلوم الاجتماعية الأخرى لا ينفي عنها بالضرورة صفات الجمع بين العلم والفن والمهنة، وبالتالي فإن الإدارة العامة كحقل للمعرفة تسعى في ذلك مثل غيرها من العلوم الأخرى إلى تطوير فلسفة خاصة لها تمكنها من وضع إطار فكري متكامل للتعامل مع مشاكل الحياة اليومية حاضراً ومستقبلاً. .

ويطمح فريق من الباحثين إلى خلق نظام مثالي في الإدارة العامة، وبالتالي فإن ماكس فيبر يشير في نظريته للبيروقراطية إلى إمكانية وجود نظام مثالي للبيروقراطية، وأن أصحاب المدرسة العقلانية ينطلقون في نظريتهم لاتخاذ القرارات من فرضية صانع القرار المثالي أو الرشيد A Rational Model الذي يسعى إلى تحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة وتجنب أقل قدر ممكن من الخسارة. وتعكس محاولات الباحثين في خلق وتطوير نظم مثالية في الإدارة العامة جوانب فلسفية تحاول أن تبحث فيما يجب أن يكون What Ought to be إصلاح وتطوير نظم إدارية حالية أثبت الواقع عدم قدرتها على مسايرة التطور والزمن. .

ولا يقتصر الجانب الفلسفي في الإدارة العامة فقط على محاولات الباحثين في خلق وتطوير نظم مثالية قد تكون مخالفة للواقع على الأقل في الوقت الحاضر، ولكن ذلك قد يعني أيضاً خلق مجال تعليمي متخصص راقٍ جداً يسعى للبحث عن أفضل الحلول وأنسب الأطر الفكرية للتعامل مع السلوك الإداري اليومي في إطار منظمات الإدارة العامة، عليه فإن أرقى تخصص علمي في مجال الإدارة العامة وغيرها من العلوم الأخرى يطلق عليه دكتوراه فلسفة Doctor of Philosophy. ودكتوراه الفلسفة في الإدارة العامة وغيرها من العلوم الأخرى تعني وجود وتطوير إضافات جديدة في مجالي

النظرية والتطبيق. فالإدارة العامة كفلسفة تعني إذن القدرة على التوفيق بين العديد من المتغيرات والعلوم وإثارة أسئلة ذات طابع مثالي القصد منها البحث عن حلول مثالية لمشاكل إدارية معاصرة إلى جانب كونها مجال تخصص عالي المستوى يهتم بمجال البحث العلمي الذي يضيف الجديد، ويطور القديم في مجال الإدارة العامة..

يتضح مما سبق، أن الإدارة العامة تجمع في واقع الأمر بين العلم والفن والمهنة والفلسفة. وبالرغم من اصرار فريق من الباحثين أو آخر على كون الإدارة العامة مجرد علم أو فن أو مهنة أو فلسفة فقط، فإنه يمكن القول بأن الإدارة العامة تجمع في واقع الأمر بين كل الجوانب السابقة، وبالتالي فهي علم له أصوله ونظرياته وفن له قواعده وأساليبه، إلى جانب أنها مهنة تهدف إلى تحقيق أهداف محددة مرسومة وفلسفة تجمع بين عدة متغيرات وعلوم ومثاليات.

العلاقة بين الإدارة العامة والعلوم الأخرى:

تعتبر الإدارة العامة حقلاً للمعرفة يقتبس ويتداخل مع العديد من العلوم الأخرى An Interdisciplinary Discipline. فالباحثون في مجال الإدارة العامة يقتبسون العديد من النظريات والنماذج والأصول وأساليب البحث في العلوم الأخرى مثل علم النفس والاجتماع والسياسة والاقتصاد والرياضيات والاحصاء والقانون والأحياء وإدارة الأعمال والتاريخ والفلسفة. ويجسد ارتباط الإدارة العامة بالعلوم الأخرى بعداً تاريخياً يتمثل في اندماج مجالات المعرفة المختلفة في ميدان الفلسفة التي كانت تعرف بأم العلوم. فالفيلسوف كان يعتبر مؤرخاً وسياسياً واقتصادياً وطبيباً ومهندساً. وكنتيجة للتقدم العلمي والتقني الذي أحرزته البشرية في القرون القليلة الماضية عموماً وفي القرن العشرين خصوصاً انفصلت العديد من العلوم عن بعضها البعض وأصبحت تدرس كمجالات متخصصة مستقلة لها نظرياتها وأصولها المتميزة، وعليه فإن علم الاجتماع أصبح مثلاً مختصاً بدراسة السلوك الاجتماعي، وعلم النفس مختص بدراسة

الجوانب النفسية للإنسان، وعلم السياسة مختص بدراسة السلوك السياسي، وعلم الإدارة العامة متفرغ لدراسة السلوك الإداري للمنظمات العامة.

غير أن الجانب التخصصي للعلوم الاجتماعية لم ينف بالمرة صلات وعلاقات الترابط بين فروع المعرفة المختلفة نظراً لأن الباحثين في مجال تخصص معين يضطرون في الغالب إلى الاقتباس من العلوم الأخرى بقصد الرفع من مستوى البحث العلمي في مجالات تخصصهم، وعليه فإن علم الإدارة العامة اقتبس ويقتبس من العلوم الأخرى على العموم والعلوم الاجتماعية على الخصوص بقصد الاستفادة من تقدم مثل هذه العلوم. فالباحثون الأوائل في حقل الإدارة العامة مثلاً اقتبسوا من فروع العلوم الاجتماعية الأخرى مثل القانون والسياسة والتاريخ والفلسفة وإدارة الأعمال. كما أن الباحثين المهتمين بالدراسات السلوكية التي تطمح إلى تحقيق مستويات عالية من الدقة والقدرة على التنبؤ اقتبسوا بدورهم من فروع علوم اجتماعية أو مجردة حققت تقدماً ملموساً في مجال الدراسات الكمية مثل الاقتصاد والرياضيات والاحصاء وإدارة الأعمال والاحياء وعلم النفس..

عليه نجد أن علم الإدارة العامة يعكس طبيعة التداخل وعلاقات الاعتماد المتبادل مع فروع المعرفة الأخرى، وهذا ما قد يفسر لنا تباين المداخل والمدارس الفكرية في دراسة الإدارة العامة. فبينما تجد بعض المدارس الفكرية في علم الإدارة العامة آراء نظرية تستقى من علوم اجتماعية كعلم النفس أو الاجتماع أو التاريخ أو الإحصاء، نجد أن بعض المدارس الفكرية الأخرى تعكس أطراف نظرية وأساليب بحث مستعارة من علوم أخرى كالأحياء والسياسة وإدارة الأعمال والفلسفة والقانون. يتضح مما سبق إذن، بأن هناك علاقات مترابطة ووثيقة بين علم الإدارة العامة وعدة حقول أخرى للمعرفة سنتعرض لبعضها باختصار وسنتعرض لبعضها الآخر، وخاصة العلاقة بين الإدارة العامة وعلم السياسة وعلم إدارة الأعمال، بالتفصيل بسبب كثرة الجدال والآراء حولها..

إن العلاقة بين الإدارة العامة والتاريخ علاقة وثيقة جداً ويمكن التعرض لها من ثلاث زوايا مختلفة . .

أولاً : بالرغم من أن الإدارة العامة كعلم لم يتطور إلاّ حديثاً مع نهاية القرن التاسع عشر غير أن معرفتنا بهذا الحقل كنشاط يعود إلى أقدم العصور الزمنية عندما عرفت الحضارات القديمة مثل حضارات الهلال الخصيب والفرعونية والهندية والصينية القديمة مفهوم التنظيم أو الجماعة السياسية وما يرتبط بها من نشاطات إدارية عامة . .

ثانياً : إن فهمنا لسلوك المنظمات العامة الحديث والمعاصر لا يعني بأي حال من الأحوال أننا في غنى عن التراث والخبرات الإدارية الماضية، وبالتالي فإن العلاقة بين الإدارة العامة والتاريخ تبدو جليةً وواضحة من خلال حاجة الباحثين إلى الإلمام وفهم الخلفية التاريخية لمواضيع الإدارة العامة استناداً إلى مبدأ أن الإدارة العامة لم تنبع من فراغ . .

ثالثاً : بالرغم من أن المدخل التاريخي يعتبر من ضمن أولى المداخل الفكرية التي استخدمت من قبل الباحثين في دراسة المواضيع المختلفة للإدارة العامة، فإن هذا المدخل لم يفقد أهميته كليةً حيث مازال العديد من الباحثين يعول على استخدام المدخل التاريخي في دراسة السلوك الإداري للمنظمات العامة . .

فالعلاقة بين التاريخ والإدارة العامة إذن كانت وما تزال علاقة وثيقة بالرغم من استقلالية كلٍ منهما كحقل دراسي بذاته. فالمادة التاريخية وأسلوب البحث التاريخي يضفي جوانب هامة على دراسة مواضيع الإدارة العامة خاصة تلك المواضيع التي تستمد جذورها من الماضي.

أما العلاقة بين الفلسفة والإدارة العامة فإنها تعكس مراحل زمنية بعيدة المدى كانت فيها الفلسفة تلقب «بأم العلوم» وكانت الإدارة العامة جزءاً لا يتجزأ من حقول المعرفة التي تنضوي تحت لواء الفلسفة. ومع أن الإدارة

العامة تعتبر مجالاً مستقلاً بذاته، إلاّ أن الصبغة الفلسفية على الأقل ما زالت طاغية على بعض مواضيع الإدارة العامة. فالنظام البيروقراطي المثالي وموضوع الأخلاقيات العامة كانت وما تزال تحظى باهتمام الباحثين في علم الإدارة العامة التي ليست علماً وفناً ومهنة فقط بل هي أيضاً فلسفة . .

وعلاقة الإدارة العامة بالقانون كانت علاقة اندماج في بادىء الأمر نظراً لأن علم الإدارة العامة تطور ونشأ في إطار التأثر بالمدخل القانوني الذي سيطر على دراسة المنظمات العامة في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين. وتعكس علاقة الإدارة العامة بالقانون تحمس وتبني الباحثين الأوائل من أمثال «وودرو ولسون» لمبدأ فصل السلطات Seperation of powers كأساس في تحديد طبيعة العلاقة بين السياسة والإدارة. إن مبدأ فصل السلطات يشير إلى الحدود الفاصلة أو علاقات التوازن بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. فوفقاً لمبدأ فصل السلطات تعتبر وظيفة سن وتشريع القوانين من صميم اختصاص السلطة التشريعية ومهمة تطبيق أو تنفيذ القوانين من طبيعة اختصاص السلطة التنفيذية وأن سلطات البت في الخلافات التي قد تنشب بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يقع في دائرة اختصاص السلطة القضائية . .

إن الوظيفة الأساسية للإدارة العامة وفق أصحاب المدخل القانوني تنحصر في مهمة تنفيذ القوانين، وبالتالي يخلص أصحاب هذا المدخل إلى عدم وجود أية علاقة بين السياسة والإدارة. ولقد انحصرت مواضيع الإدارة العامة في الفترة الأولى لتطور علم الإدارة العامة التي ساد فيها المدخل القانوني على دراسة أبعاد العلاقة بين السلطات الثلاث إلى جانب دراسة مؤسسات الدولة واختصاصاتها التي حددها الدستور وطبيعة العلاقة بين المنظمات العامة وفق ما هو مشار إليه في الدستور أو التشريعات العامة. وسنتعرض لسمات ونقاط ضعف المدخل القانوني في الفصل الثالث من هذا الكتاب المتعلق بمداخل البحث في الإدارة العامة . .

أما علاقة علم الإدارة العامة بعلم الاقتصاد فإنها تمثل مرحلة متطورة من مراحل تطور هذا العلم حيث لجأ العديد من الباحثين إلى الاستعانة والاقتباس بأطر نظرية وأساليب بحث أثبتت جدواها في دراسة السلوك الاقتصادي.

فبالرغم من أن علم الإدارة العامة يسعى إلى تحقيق النجاح والفعالية عن طريق العمل على تنفيذ أهداف السياسة العامة، إلاّ أن الباحثين في هذا المجال يطمحون أيضاً إلى تحقيق الكفاءة عن طريق ترشيد الموارد على الأقل في بعض المجالات ذات الطابع الإنتاجي أو الخدمي. فمن المعروف أن الإدارة العامة تقدم خدمات إلى الجمهور دون أن يكون هدفها الرئيسي تحقيق منافع مادية كما هو الحال في إدارة الأعمال، ولكن يبقى هدف تحقيق الكفاءة، أو ترشيد الموارد واستخدامها الاستخدام الأمثل الذي يحقق أكبر قدر ممكن من الفائدة ويتجنب أقل قدر ممكن من الخسارة، هدفاً أو ركناً أساسياً في تقييم بعض الإنجازات أو الأعمال التي تقوم بها المنظمات العامة أو المشروعات العامة ذات الطابع اللامركزي.

وتعكس بعض نظريات ونماذج اتخاذ القرارات في علم الإدارة العامة جانب الرشد والعقلانية المقتبس في الأساس من علم الاقتصاد. كما أن إدارة التنمية التي تحظى باهتمام بالغ من جانب الباحثين والسياسيين خاصة في دول العالم الثالث تجسد بدورها علاقة علم الإدارة العامة بعلم الاقتصاد. فعملية التنمية الاقتصادية في دول العالم الثالث لا يتوقف نجاحها فقط على تحقيق حالة التوازن الداخلي وحالة التوازن الخارجي، ولكن يتوقف نجاحها أيضاً على توفر كوادر إدارية مؤهلة وذات كفاءة وخبرة عالية.

كما أن العلاقة بين علم الإدارة العامة وعلم الاجتماع تجسد أيضاً طبيعة التداخل بين الفروع المختلفة للعلوم الاجتماعية. فالبيئة الاجتماعية بما فيها من عادات وتقاليد تؤثر وتتأثر بنظام الإدارة العامة أو السياسة العامة للدولة. والعديد من الخدمات التي تقوم بها منظمات الإدارة العامة تتعلق بالجوانب

الاجتماعية والثقافية السائدة في المجتمع.

ويحاول الباحثون في علم الإدارة العامة الاستفادة من التقدم العلمي الذي أحرزه علم الاجتماع في مجال دراسة السلوك الاجتماعي وذلك عن طريق الاقتباس والاستفادة من نظريات وأساليب بحث أثبتت جدواها في مجال دراسة السلوك الاجتماعي. ومن علماء الاجتماع الذين ذاع صيتهم في علم الإدارة العامة «ماكس فيبر» و «بارسونز» وبعض مفكري مدرسة العلاقات الإنسانية. كما يجسد الاتجاه الجديد لحركة الإدارة العامة طبيعة العلاقة الوثيقة بين الإدارة العامة وعلم الاجتماع على اعتبار أن محور تركيز هذه المدرسة ينصب على تطبيق مبدأ العدالة الاجتماعية «Social Equity» في المنظمات العامة بهدف تعميم الفائدة على فئة المعدومين أو الأكثر حاجة في المجتمع.

ولقد تدعمت وقويت العلاقة بين علم الإدارة العامة وعلم النفس في فترة انبثاق مدرسة العلاقات الإنسانية التي ركزت على دراسة الجوانب النفسية لأعضاء المنظمات العامة. إن محاولة فهم الظروف النفسية لأعضاء الأجهزة البيروقراطية وأخذها في الاعتبار من جانب القيادات الإدارية كفيل بتدعيم جوانب الكفاءة والفعالية في منظمات الإدارة العامة وفروعها المختلفة. ويعزى تأثر الباحثين في علم الإدارة العامة بعلم النفس إلى التقدم الذي أحرزه المجال الأخير في الدراسات النفسية من حيث الدقة والقدرة على التنبؤ بالسلوك الإنساني. فالاهتمام بدراسة المتغيرات النفسية وربطها بالسلوك الإداري في المنظمات العامة وأثر كل ذلك على جانبي الكفاءة والفعالية جاء عن طريق أصحاب المدرسة السلوكية. «فسنايدر» **Snyder** يعول مثلاً على مدى أهمية الجوانب النفسية، وخاصة تلك المتعلق منها بالدوافع **Motivation** والشخصية، في فهم عملية اتخاذ القرارات على مستوى الدولة ومؤسساتها العامة.

وعلاقة علم الإدارة العامة بالرياضيات والإحصاء هي أيضاً علاقة وثيقة،

خاصة وأن أصحاب المنهج الكمي في الإدارة استعانوا ويستعينون بأساليب البحث الرياضية والاحصائية في دراسة السلوك الإداري للمنظمات العامة. فأصحاب المنهج الكمي في الإدارة العامة استعانوا ويستعينون بنماذج احصائية ورياضية في دراستهم لعملية اتخاذ القرارات والميزانية العامة وغيرها من المواضيع الكمية الأخرى.

إن العلاقة بين علم الإدارة العامة والرياضيات والإحصاء زادت ودعمت عموماً من عامل الدقة أو القياس والقدرة على التنبؤ على الأقل في بعض مواضيع الإدارة ذات الطابع الكمي. ومن الانتقادات التي توجه إلى أصحاب المنهج الكمي بالإدارة العامة عدم إمكانية تطبيق هذا المنهج على كل المواضيع وخاصة المواضيع غير الكمية.

العلاقة بين الإدارة العامة والعلوم السياسية:

وبالرغم من أن الإدارة العامة نشأت وتطورت في إطار علم السياسة، فإن المتمعن لأدبيات الإدارة العامة حول طبيعة العلاقة بين الإدارة والسياسة يلاحظ بجلاء وجود خلافات جدلية Controversial Differences تعكس وجود ثلاثة اتجاهات فكرية، يؤكد الأول منها على استمرارية الروابط والصلات الوثيقة بين الفرعين، ويصر الثاني منها على وجود روابط قوية بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال، وينحاز الثالث منها إلى تأييد استقلالية الإدارة العامة عن كل من علم السياسة وعلم إدارة الأعمال. وسنقتصر في هذا الجزء من الفصل الأول على تتبع الخلفية التاريخية لتطور طبيعة العلاقة بين السياسة والإدارة بقصد محاولة فهم طبيعة العلاقة المعاصرة بين المجالين.

فبالرغم من أن الإدارة العامة كنشاط عرفت منذ تاريخ أقدم الحضارات البشرية، فإنه يمكن القول بأن الإدارة العامة كعلم لم تعرف إلاَّ مع نهاية القرن التاسع عشر عندما نشر «ولسون وودرو» أول مقالة له عن علم الإدارة العامة

في عام 1887. وفي الوقت الذي أكد فيه «ولسون» على حصر وظيفة الإدارة العامة في التنفيذ المفصل للقانون، لاحظ العديد من الباحثين الآخرين بأنها تعكس أيضاً بعداً سياسياً لا يمكن إنكاره بأي حال من الأحوال. ولقد تأثر عدة باحثين بأفكار «ولسون» بفصل الإدارة عن السياسة بعد نشر مقالته المشهورة. ويحدد «روبرت جوليمبوسكي R. Geolembiewski» خمس مراحل أساسية توضح تطور طبيعة العلاقة بين الإدارة العامة وعلم السياسة انطلاقاً من جهود الباحثين الأوائل الذين تأثروا بأفكار «وودروولسون»[36].

أولاً: تعكس الفترة الأولى في تطور طبيعة العلاقة بين الإدارة والسياسة (1887 ـ 1926) مرحلة ولادة وترعرع الإدارة العامة كحقل متخصص من فروع علم السياسة، وبالتالي فإن الوظائف التي تقوم بها النظم السياسية أو الحكومات إما أنها وظائف سياسية تتعلق برسم أو تشكيل السياسة العامة أو أنها وظائف إدارية تتعلق بتنفيذ التشريعات أو السياسة العامة للدولة. وتستند نقطة انطلاق هذا الاتجاه الفكري إلى مبدأ فصل السلطات الذي يحدد اختصاصات السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية وطبيعة العلاقة بينها. وتكمن عملية التمييز بين وظيفة الإدارة العامة والسياسة في التمييز بين الحقائق Facts والقيم Values حيث إن وظيفة المجال الأول من المعرفة أو الإدارة العامة تنحصر في الحقائق، ووظيفة الميدان الثاني من المعرفة أو السياسة تتمثل في القيم[37]. ولكن يلاحظ أن عملية الفصل بين الحقائق والقيم هي في واقع الأمر عملية صعبة إن لم تكن مستحيلة على الإطلاق.

ثانياً: وتمثل الفترة الثانية تطور طبيعة العلاقة بين الإدارة العامة وعلم السياسة (1927 ـ 1950) التي امتدت في فترة الكساد الكبير إلى فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية وهي فترة انتعاش وتطور مبادىء فكرية للإدارة العامة في إطار علم السياسة.

ولقد حاول العديد من الباحثين في هذه الفترة تطوير أساليب بحث وأطر

فكرية للتعامل مع معضلة الكساد الكبير الذي عانت منه منظمات الإدارة العامة ومنظمات إدارة الأعمال على حد سواء[38]. ونقطة انطلاق علماء الإدارة العامة في المرحلة الثانية لتطور طبيعة العلاقة بين الإدارة والسياسة جسدت اقتباس أطر فكرية تتعلق بمبادىء الإدارة العلمية التي طورها عدد من الباحثين في مجال إدارة الأعمال، من أمثال «فردريك تايلور» Frederick Taylor «وفرانك جلبرت» Frank Gilbreth[39].

وتعكس الأطر الفكرية وأساليب البحث المقتبسة من جانب علماء الإدارة العامة في المرحلة الثانية مبادىء إدارية صرفة تتعلق «بالحقائق» وليس «بالقيم» قابلة للتطبيق في كل زمان ومكان مع مراعاة ظروف البيئة المحيطة.

يمكن تصنيف الباحثين في هذه المرحلة الثانية إلى مجموعتين رئيسيتين تشكلان مع بعضهما ما يعرف في أدبيات الإدارة بالمدرسة التقليدية. وبينما يطلق على المجموعة الأولى المكونة للمدرسة التقليدية في الفكر الإداري اسم «حركة الإدارة العلمية» Scientific Management Movement، يطلق على المجموعة الثانية في الفكر الإداري التقليدي اسم «حركة الإدارة» Administrative Management Movement. وتهدف مدرسة الإدارة العلمية إلى البحث عن الأسلوب الأكثر كفاية Efficient أو كفاءة في تأدية الأعمال والنشاطات الإدارية سواء كانت عامة أو خاصة. أما أصحاب حركة الإدارة فإنهم يكرسون خبراتهم ومعارفهم في إيجاد وتطوير مبادىء علمية ناجحة في علاج المنظمات الإدارية على العموم والمنظمات الإدارية كبيرة الحجم على الخصوص بقصد العمل على تنسيق نشاطات هذه المنظمات لتحقيق ودعم عنصر الكفاية. ومن اعلام المدرسة العلمية للإدارة «فردريك تايلور» و «فرانك جلبرت» و «هارنجتون إمرسون» Harrington Emerson أما أشهر أصحاب مدرسة حركة الإدارة فهم «هنري فايول» Henri Fayol و «جيمس موني» James Moony و«لنيدال أرويك» Lyndal urwick و«لوترجوليك» Luther Gulick. ومن النتائج التي توصل إليها أصحاب مدرسة حركة الإدارة، وخاصة

الدراسة التي قام بها كل من «جوليك» وزميله «أرويك»، المبادىء السبعة الأساسية للعملية الإدارية التي يشار إليها باختصار POSDCORB والتي تشير حروفها إلى وظائف الإدارة المتمثلة في التخطيط Planning والتنظيم Organizing والتوظيف Staffing والتوجيه Directing والتنسيق coordinating والتقرير Reporting والإدارة المالية أو الميزانية Budgeting.

كما برز عدد آخر من المفكرين في نفس الفترة الثانية (1927 ـ 1950) انتقدوا آراء زملائهم في نفس المدرسة الفكرية بخصوص الدعوة إلى فصل الإدارة العامة عن علم السياسة من ناحية[40]، ومحاولة إرساء مبادىء فكرية أو أطر نظرية خاصة بالإدارة العامة من ناحية أخرى[41]. فالإدارة العامة بالنسبة للعديد من الباحثين في هذه المرحلة لم تعتبر مجالاً مستقلاً في حد ذاته من حيث وجود أطر وأساليب بحث متميزة. وبالتالي فإن عملية الفصل بين الإدارة والسياسة كانت صعبة إن لم تكن مستحيلة. ويمثل هذا الاتجاه أو الانتقاد تحدياً Challenge واضحاً وصريحاً للرأي المنادي بفصل الإدارة العامة عن علم السياسة لمجرد القول بأن هناك أطر فكرية وأساليب بحث متميزة في علم الإدارة العامة. فالأجهزة البيروقراطية تساهم بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في رسم وضع السياسة العامة وهذا في حد ذاته يدحض أي رأي قائل بفصل الإدارة عن السياسة. كما أن «سايمون» Simon انتقد المبادىء الإدارية أو عناصر العملية الإدارية التي طورها وأرسى دعائمها «جوليك» أرويك على أساس وجود مبدأ مقابل لكل عنصر من العناصر السبعة الأمر الذي يترتب عليه تقويض الأسس التي تقوم عليها فكرة تطوير مبادىء خاصة بالإدارة[42]. لقد ذهب «سايمون» في مؤلف آخر له خطوة أبعد من مجرد انتقاده لعناصر العملية الإدارية التي اقترحها «جوليك وارويك» عندما اقترح بدوره خلق مجالين منفصلين لعلم الإدارة العامة، أحدهما يتعلق بمجال السياسة العامة ويرتبط بروابط وثيقة جداً مع علم السياسة، والآخر يركز على علم الإدارة العامة المجرد A pure Science of Administration ولا يرتبط بأية صلة بعلم السياسة

وإن كانت تربطه صلة وثيقة بعلم النفس الاجتماعي Social Psychology وعلم إدارة الأعمال. ويؤكد «سايمون» على وجود طابع تعاون وانسجام بين المجالين المقترحين لعلم الإدارة العامة، وبالتالي فإنهما ليسا بالضرورة مجالين متنافسين كما يبدو لأول وهلة. بالرغم من أن دعوة «سايمون» إلى تقسيم مجالات الإدارة العامة بين علم السياسة وعلم الإدارة العامة وما قوبلت به من انتقادات قوية من جانب باحثين آخرين، فإن دعوته إلى قيام علم مجرد للإدارة العامة كان في واقع الأمر نقطة بداية متميزة للجدل في فترة نهاية عقد الأربعينات(43).

فالدعوة إلى قيام علم مستقل ومجرد للإدارة العامة أثار العديد من التساؤلات حول طبيعة المواضيع التي يجب أن يعالجها العلم الجديد، خاصة وأن العديد منها ذو طابع معياري Normative Character. مثل موضوع المصلحة العامة والقيم الإنسانية. وباختصار إن اقتراح «سايمون» بفصل الإدارة عن السياسة انتقد من جانب علماء السياسة والإدارة على حد سواء نظراً لطبيعته المركبة من ناحية، ونظراً لأن الوقت كان غير مناسب لفصل الإدارة عن السياسة من ناحية أخرى.

ثالثاً: بالرغم من الدعوات المتكررة لفصل الإدارة عن السياسة وما ترتب عنها من اقتباس أطر فكرية من فروع أخرى للمعرفة خلال الفترة الزمنية الثانية، فإن الاتجاه العام حول تحديد طبيعة العلاقة بين الإدارة والسياسة في المرحلة الثالثة (1950 ـ 1970) ظل مؤكداً على ارتباط الإدارة العامة بعلم السياسة. فالانتقادات التي وجهت إلى دعاة فصل الإدارة العامة عن السياسة دفعت من جديد الباحثين في الفترة (1950 ـ 1970) إلى التمسك بوجود علاقة بين الإدارة والسياسة. وركز الباحثون في هذه المرحلة على عملية بناء وتطوير أطر نظرية مشتركة، هدفها زيادة وتقوية الروابط الوثيقة بين مجالي الإدارة العامة وعلم السياسة عن طريق البحث والتركيز على مواضيع مشتركة مثل البيروقراطية الحكومية وتجاهل دراسة مواضيع ذات صلة بإدارة الأعمال. إن تحديد طبيعة

العلاقة بين الإدارة والسياسة في هذه الفترة الثالثة وصل في بعض الأحيان إلى حد التطرف في الرأي حيث اعتبر بعض الباحثين مثلاً أن الإدارة العامة مرادفة تماماً لعلم السياسة وليست مجرد فرع من فروعه(44).

وبدأ الملل واضحاً في عقد الستينات من هذا القرن على المتخصصين في علم الإدارة العامة التي أصبحت مواضيعها مرتبطة بعلم السياسة أكثر من ارتباطها بالإدارة العامة، ومن ثم نلاحظ أن العديد من الباحثين أيدوا فكرة قيام علم إدارة عامة مجرد منفصل عن علم السياسة وبإمكانه الاستفادة والاقتباس من مجالات أخرى كإدارة الأعمال وعلم النفس الاجتماعي وغيرها من فروع المعرفة المختلفة. إن استعانة الباحثين في الإدارة العامة بأساليب البحث والأطر الفكرية لعلوم أخرى كان عملاً قصد منه إضفاء صبغة العلمية والدقة في قياس عنصر الكفاية أو الكفاءة في إطار المنظمات العامة والخاصة على حد سواء. فالاتجاه السائد في الفترة الثالثة لتطور طبيعة العلاقة بين الإدارة والسياسة عكس في بداية الأمر أو في فترة الخمسينات التأكيد القوي على وجود مثل هذه العلاقة ثم عكس في فترة الستينات بروز دعوة جديدة لفصل الإدارة عن السياسة عن طريق قيام علم إدارة عامة مجرد بإمكانه الاقتباس والاستعانة بأي علم من العلوم الأخرى(45).

رابعاً: إن الفترة الرابعة في تطور طبيعة العلاقة ما بين الإدارة العامة وعلم السياسة (1956 ـ 1970) تعتبر فترة متداخلة من حيث المتغير الزمني مع الفترة الثالثة، ولكنها في واقع الأمر فترة متميزة بخصوصياتها من حيث تكون هوية الإدارة العامة كعلم متميز ومتخصص في دراسة السلوك الإداري بالمنظمات العامة. فلقد قوي الاتجاه في هذه الفترة الرابعة بخصوص الدعوة إلى استقلالية الإدارة العامة عن علم السياسة.

إن أساليب البحث والأطر النظرية التي اقتبسها وتبناها الباحثون في علم الإدارة العامة من فروع المعرفة الأخرى، وخاصة تلك المتعلق منها باتباع

منهج دراسة الحالة Case study Method[46]، والمنهج المقارن comparative Method[47]، زاد أو عمق من الهوة أو الفجوة Gap بين الإدارة العامة وعلم السياسة الأمر الذي ترتب عليه في النهاية عمل جاد من جانب العديد من الباحثين تجاه فصل الإدارة العامة عن علم السياسة.

كما أن خشية الباحثين في حقل الإدارة العامة من فقدان هوية هذا الحقل واستقلاليته عن علم الإدارة زادت من حماسهم وإصرارهم على خلق علم إدارة عامة جديد يقتبس من ناحية من العلوم الأخرى باعتباره حقلاً متداخلاً An Interdisciscplinary field مع العلوم الاجتماعية الأخرى، ويحتفظ من ناحية أخرى باستقلاليته وتميزه في دراسة مواضيع محددة ذات طابع عام مثل المصلحة العامة Public Interest. إن الدعوة إلى فصل الإدارة عن السياسة من جانب علماء الإدارة العامة تمخض عنها في نهاية المطاف عقد مؤتمر علمي في 1968 جمع المتخصصين في حقل الإدارة العامة كان هدفه تحديد هوية واختصاصات علم الإدارة العامة الجديد أو المستقل عن فروع المعرفة الأخرى. ومن النتائج التي توصل إليها مؤتمر مينوبروك Minnow brook الذي عقد بجامعة سيراكوزا بالولايات المتحدة الأميركية في نهاية الستينات الاتفاق على مجموعة من المحاور تنصب في معظمها على إعطاء أهمية ملحوظة لموضوع القيم الأخلاقية في مجال الإدارة العامة الجديد أو المستقل[48].

تُمثل المواضيع التي ناقشها مؤتمر مينوبروك بالولايات المتحدة عام 1968 بعداً جديداً. يتمثل في التركيز على مواضيع لم تحظ باهتمام علماء الإدارة العامة من قبل، مثل طبيعة نظم القيم السائدة، والأخلاقيات العامة، والاهتمام بتنمية دور الفرد في المنظمات العامة، والعلاقة بين الأجهزة البيروقراطية، والمشاكل المتعلقة بالمدن والتحضر «Urbanism» والتقدم التكنولوجي، واللجوء إلى العنف. ولم يسلم الاتجاه الجديد الداعي إلى استقلالية وتميز علم الإدارة العامة من النقد في هذه المرحلة الرابعة حيث اعتبر عدد من الباحثين أن هذا الاتجاه الجديد في الإدارة العامة يعتبر في واقع الأمر

خطوة إلى الوراء تفقد العلم الجديد استقلاليته، خاصة وأن المواضيع التي طرحت ونوقشت في مؤتمر مينوبروك هي بدون شك مواضيع ذات طابع سياسي واضح.

فالالتزام بالقيم الأخلاقية بالنسبة لأوكن «Okun» يعني تحقيق العدالة الاجتماعية التي قد يترتب عليها ارتفاع حجم النفقات العامة، ومن ثم فإنه ينصح بالأخذ بمبدأ الحقوق والمساواة المدنية كفكرة بديلة لمبدأ العدالة الاجتماعية[49]. أما طمسون «Thompson» فإنه يشير إلى وجود تناقض واضح بين التزام الموظفين العموميين بمبدأ تحقيق العدالة الاجتماعية من ناحية وتنفيذ أهداف السياسة العامة من ناحية أخرى، خاصة إذا أخذنا في الاعتبار أن اتجاه علم الإدارة العامة الجديد ينحاز للفئات الأكثر عوزاً أو حاجة في المجتمع وهي فئات قد يجد الموظف العمومي المختص صعوبة في تحديدها[50].

خامساً: أما المرحلة الأخيرة في تطور طبيعة العلاقة بين الإدارة والسياسة (1970 ـ حتى الآن) فإنها تمثلت في استقلالية الإدارة العامة كمجال أو علم متخصص عن علم السياسة منذ بداية عقد السبعينات من هذا القرن، حيث استقلت وأسست أقسام للإدارة العامة في الولايات المتحدة وبعض الدول الأخرى. كما تمكن الباحثون منذ عقد السبعينات من تطويع وتطبيق أساليب البحث المستخدمة في علم الإدارة، وخاصة ما يتعلق منها بنظريات التنظيم التي تم تكييفها مع الظروف البيئية المحيطة التي تعمل في إطارها المنظمات العامة. ولقد قلل علماء السياسة في هذه المرحلة بدورهم من دراسة مواضيع الإدارة العامة من حيث الكم والكيف، وعليه يمكن ملاحظة أن المقالات المنشورة في دوريات سياسية متخصصة انخفضت انخفاضاً ملحوظاً في فترة السبعينات وما بعدها مقارنة بالفترات السابقة. وانحصر محور تركيز علماء السياسة في فترة السبعينات وما بعدها على دراسة مواضيع سياسية - إدارية محددة مثل البيروقراطية والسياسة العامة التي استمرت في الظهور بالدوريات السياسية المتخصصة[51].

يتضح مما سبق أنه بالرغم من تباين الآراء أو المدارس الفكرية حول طبيعة العلاقة بين الإدارة العامة وعلم السياسة منذ نشأة علم الإدارة العامة وحتى الآن، فإنه يمكن القول بأن هذا الحقل للمعرفة يعمل في واقع الأمر في إطار بيئة سياسية لا يمكن تجاهلها. فحتى وإن كانت الدعوة إلى فصل الإدارة العامة عن علم السياسة لها مبرراتها وأسسها المتعلقة بعدم إضفاء الصبغة السياسية على الجهاز البيروقراطي في الدولة تجنباً لانتشار الفساد والرشوة بين السياسيين من ناحية وتجنباً لانخراط الجهاز البيروقراطي في الحياة السياسية تمشياً مع مبدأ الحياد الوظيفي والموضوعية من ناحية أخرى، فإنه يمكن القول بأن الإدارة العامة مثلها في ذلك مثل فروع المعرفة الأخرى تعتبر كائناً ديناميكياً متفاعلاً باستمرار مع الظروف السياسية المحيطة.

إن طبيعة النظام السياسي السائد في أية دولة من الدول يترك بصماته وآثاره على الجهاز البيروقراطي، ومن ثم فإن شكل نظام الحكم سواء كان ديمقراطياً أو غير ديمقراطي، أيديولوجياً أو غير ايديولوجي يؤثر في نظام الإدارة العامة إيجاباً أو سلباً على اعتبار أن الإدارة تعتبر أولاً انعكاساً صادقاً للظروف البيئية السياسية المحيطة، وتعتبر ثانياً علماً جديداً اقتبس ويقتبس من علوم أخرى من ضمنها علم السياسة. كما أن علماء الإدارة العامة لا يمكنهم انكار الحقيقة المتعلقة بالانتماءات السياسية لأعضاء الجهاز البيروقراطي حتى في حالة التأكيد والعمل بمبدأ الحياد الوظيفي. إن لأعضاء الأجهزة البيروقراطية انتماءاتهم وميولهم السياسية المتباينة التي قد تفرض عليهم الانخراط في عمليات صراع ومساومات من أجل تحقيق مصالح خاصة لفرد أو جماعة مصلحية مختلفة.

كما يجب أن نأخذ في الاعتبار أن علم الإدارة العامة علم جديد يحاول أن يشق طريقه الخاص به، وعليه فإن حرص الباحثين على استقلاليته لا يعني بالضرورة مجرد حب الانفصال عن علم السياسة بقدر ما يعني ذلك تطبيق مبادىء وأسس علمية مجردة مستقاة من الخبرة أو من فروع معرفة مختلفة على

دراسة سلوك المنظمات العامة. إن طبيعة التداخل بين فروع العلوم الاجتماعية المختلفة تدفع بعلماء الإدارة العامة إلى الاستعانة بالأطر الفكرية التي أثبتت جدواها وفعاليتها في فروع المعرفة المختلفة، الأمر الذي يؤكد على أن استقلالية علم من العلوم لا يعني بالضرورة إلغاء كافة ارتباطاته وعلاقاته مع العلوم الأخرى.

العلاقة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال:

تعرضنا في سياق حديثنا عن تطور طبيعة العلاقة بين الإدارة العامة وعلم السياسة لطبيعة العلاقة الوثيقة التي ربطت أو تربط الإدارة العامة بعلم إدارة الأعمال، عن طريق الاقتباس والاستعانة بأطر فكرية وأساليب بحث أثبتت جدواها في مجال المنظمات الخاصة. وبالرغم من استقلالية علم الإدارة العامة منذ مطلع السبعينات في هذا القرن، فإنه يمكننا القول بأن حقل الإدارة العامة استفاد ويستفيد باستمرار من التقدم العلمي الذي أحرزه علم إدارة الأعمال.

وترتبط عملية تحديد طبيعة العلاقة بين علم الإدارة العامة وعلم إدارة الأعمال، إلى حد كبير، بنوعية أو طبيعة منهج أو أسلوب البحث المتبع في دراسة سلوك المنظمات العامة. ويوضح الشكل رقم 1 ـ 1 طبيعة العلاقة بين مداخل البحث المتبعة في دراسة الإدارة وعلاقة الإدارة العامة بإدارة الأعمال. فالمدخل الوظيفي Functional Approach يؤكد مثلاً على أن علم الإدارة بجميع فروعه يقوم بنفس الوظائف الإدارية التي يرمز إليها كل من جوليك وارويك بالمصطلح POSDCORB التي تعني التخطيط والتنظيم، والتوظيف، والتوجيه، والتنسيق، والتقرير، والإدارة المالية. فأصحاب المدخل الوظيفي لا يفرقون من حيث قيام المنظمات بمختلف أنواعها بعناصر العملية الإدارية، وعليه تجسد طبيعة العلاقة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال وبقية فروع علم الإدارة علاقة اندماج أو تطابق على اعتبار أن كلاً منهما يعتبر مجرد فرع من فروع علم الإدارة. كما يشير الشكل رقم 1 ـ 1 أيضاً إلى وجود اختلافات بين

الإدارة العامة وإدارة الأعمال نظراً لاختلاف الظروف البيئية المحيطة لكل منهما. ويعزى أصحاب مدخل النظم وجود اختلافات بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال إلى اختلاف طبيعة الظروف البيئية الداخلية والخارجية المحيطة، حيث إن هدف المنظمات العامة المتمثل في تحقيق المصلحة العامة يختلف مثلاً عن هدف المنظمات الخاصة المتمثل في تحقيق الربح المادي. إذن، فاختلاف الظروف البيئية التي تعمل في إطارها المنظمات العامة والمنظمات الخاصة يترتب عليها اختلاف في التطبيقات أو في أولويات الأهداف المراد تطبيقها في مجالي الإدارة العامة وإدارة الأعمال.

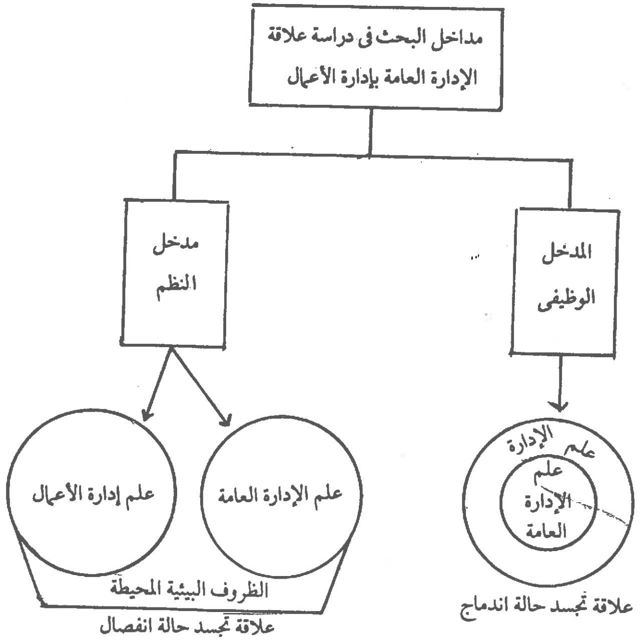
على كل حال، إن تحديد طبيعة العلاقة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال قد يختلف من باحث إلى آخر ومن إطار فكري إلى آخر. «فنورمان بالدوين» N. Baldwin[52] يشير مثلاً إلى أن العديد من الدراسات التي تؤكد على وجود اختلافات بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال لا تستند إلى أدلة قاطعة أو امبيريقية في آرائها. ومن أجل تحديد طبيعة العلاقة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال على أسس امبيريقية أو اختبارية قام «بالدوين في دراسة له بتفحص ثلاثة متغيرات كلاسيكية تتعلق بالأهداف الواضحة Goal Clarity والقيادة وتغيرها أو تقلبها Leadership turnover وضمان فرص العمل Job Security، حيث أكدت معظم الدراسات على أن كلاً من الإدارة العامة وإدارة الأعمال تختلف بشأنهما. ولقد توصل «بالدوين» في دراسته إلى وجود اختلافات بسيطة بين المتغيرات الثلاثة في مجالي الإدارة العامة وإدارة الأعمال، ولكنها ليست اختلافات جذرية كما أكدت على ذلك عدة دراسات أخرى غير امبيريقية. وطالما أن الاختلاف بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال فيما يتعلق بالمتغيرات الثلاثة المشار إليها هي اختلافات بسيطة وليست جذرية، فإن بالدوين يؤكد على أن مثل هذه الاختلافات لا تؤثر بأي حال من الأحوال على دوافع العمال أو أعضاء المنظمات العامة والخاصة على حد سواء[53].

إن المتفحص لأدبيات طبيعة العلاقة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال

يمكنه بوضوح ملاحظة تباين وجهات النظر في هذا الخصوص[54] وبالرغم من تباين وجهات النظر والأطر الفكرية حول تحديد طبيعة العلاقة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال، فإنه يمكننا القول بعد تفحص أدبيات الموضوع بأن الدراسات التي تؤكد على وجود اختلافات تفوق نظيراتها التي تؤكد على وجود تشابه بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال من حيث عامل الكم[55]. وسنوضح في هذا الجزء من الفصل الأول أوجه الشبه ثم أوجه الاختلاف بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال.

شكل رقم 1 ـ 1

تحديد طبيعة العلاقة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال حسب مدخل البحث المستخدم في دراسة السلوك الإداري



أوجه الشبه بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال:

يمكن تحديد أوجه الشبه بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال في النقاط الخمس التالية:

أولاً: إن كلاً من الإدارة العامة وإدارة الأعمال تهتم بتنسيق الجهود بقصد العمل على تحقيق أهداف منشودة. فالإدارة سواء كانت عامة أو خاصة تتعلق أولاً وقبل كل شيء بتنسيق وتنظيم الجهود البشرية التي قد تبلغ درجات كبيرة من التعقيد كما هو الحال في المنظمات البيروقراطية العامة الكبيرة الحجم، أو قد تتسم بالبساطة كما هو الحال في بعض المنظمات الخاصة صغيرة الحجم. فالإدارة كما يعرفها العديد من الباحثين هي النشاطات التي يقوم بها مجموعة الأفراد أو الجماعات المنظمة من أجل تنسيق الجهود البشرية المشتركة قصد الوصول أو تحقيق أهداف محددة لا يمكن إنجازها إلاً عن طريق تعاون الأفراد وتنسيق الجهود المشتركة.

ثانياً: إن كلاً من الإدارة العامة وإدارة الأعمال تعتبر علماً وفناً ومهنة وفلسفة في وقت واحد. فكلاهما يتبنى أطراً نظرية وأساليب بحث علمي لدراسة السلوك الإداري بما فيه من ظواهر وعمليات إدارية في إطار المنظمات العامة أو الخاصة.

كما أن كلاً من الإدارة العامة وإدارة الأعمال تعتبر فناً له قواعده ونظمه، ومهنة لها أصولها وفلسفة لها أسسها ومثالياتها. فالقدرة على الابداع والابتكار في مجال النشاطات المختلفة للإدارة ليست حكراً على فرع معين من فروع علم الإدارة، وبالتالي فإن كلاً من الإدارة العامة وإدارة الأعمال يتشابهان في كونهما علماً وفناً ومهنة وفلسفة.

ثالثاً: إن عناصر العملية الإدارية في الإدارة العامة هي نفسها في إدارة الأعمال وبقية فروع علم الإدارة الأخرى. فأصحاب المدخل الوظيفي (أنظر

الشكل 1 ـ 1) يؤكدون على أن علم الإدارة بفروعه المختلفة يقوم بنفس عناصر العملية الإدارية بما فيها من تخطيط وتنظيم ورقابة واشراف واتخاذ قرارات، وبالتالي فإن طبيعة العلاقة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال متشابهة وليست متباينة.

رابعاً: إن كلاً من الإدارة العامة وإدارة الأعمال تعتبر نظاماً مفتوحاً Open system يتفاعل مع الظروف البيئية المحيطة. فالإدارة العامة وإدارة الأعمال، مثلها مثل بقية النظم الأخرى، تتكون من مجموعة نظم فرعية Sub-systems متمثلة في عوامل بيئية محيطة داخلية وخارجية، ومدخلات وعملية تحويل، ومخرجات وتغذية عكسية.

خامساً: إن كلاً من الإدارة العامة وإدارة الأعمال تعكس وجود تسلسل هرمي للسلطات في الهياكل والبنى التنظيمية، وبالتالي فإن مثل هذه الهياكل التنظيمية تسهل من ناحية عملية الاتصال في المنظمات العامة والخاصة، وتتمشى من ناحية أخرى مع مبدأ التخصص في الوظائف العامة أو الخاصة. فالمدرسة التقليدية في الإدارة أكدت على أهمية التسلسل الهرمي للسلطات في المنظمات بمختلف أنواعها ودوره في تحقيق ودعم الكفاية والفعالية.

أوجه الاختلاف بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال:

يؤكد العديد من الباحثين على وجود أوجه عديدة للاختلاف بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال، بالرغم من أن كلاً منهما يعتبر في الأساس فرعاً من فروع علم الإدارة[56]. ويعكس الاتجاه المنادي بوجود اختلافات بين المجالين وجود مجموعتين من الباحثين احداهما تنفي علاقة الإدارة العامة بإدارة الأعمال نتيجة للارتباط أو الاندماج في علم السياسة، والأخرى تدعو أصلاً إلى وجود علم مستقل للإدارة العامة غير مرتبط أو تابع لعلوم أخرى. كما أن آراء الباحثين في وجود اختلافات ملحوظة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال

يعكس أيضاً اختلاف المدارس الفكرية من ناحية ومراحل تطور الإدارة المختلفة من ناحية أخرى. ويمكن عموماً إجمال أوجه الاختلاف بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال في النقاط التالية:

أولاً: إن الأهداف التي تسعى الإدارة العامة إلى تحقيقها تعتبر أقل وضوحاً من الأهداف التي ترمي إدارة الأعمال إلى انجازها. فالأهداف التي تسعى الإدارة العامة إلى تحقيقها كما يرى «لوڤين» Levine وآخرون تتسم بالغموض Ambigious Goals وعدم الوضوح أحياناً وبعدم الانسجام بل والتناقض أحياناً أخرى. فالأهداف تتسم بالوضوح والتسلسل في مجال إدارة الأعمال نتيجة لعدم تعارض المصالح الرامية إلى تحقيق الفائدة وزيادة الربح في مجالات القطاع الخاص. أما سبب عدم وضوح الأهداف في مجال الإدارة العامة فيعزى في الغالب إلى طبيعة مجال القطاع العام نفسه نظراً لأن السياسة العامة للدولة قد ترمي إلى تحقيق أهداف متعارضة متمثلة في تحقيق الكفاية من ناحية وتحقيق المصلحة العامة والالتزام بنظام قيم اجتماعية محددة من ناحية أخرى، وهذا أمر قد يقود إلى التخبط وعدم تحقيق التوازن في بعض الأحيان، خاصة إذا افتقرت الأجهزة البيروقراطية إلى العناصر البشرية المؤهلة والمخلصة(57).

ثانياً: بينما يمكن القول بأن القيادة في مجال الإدارة العامة تتسم بعدم الاستقرار، يلاحظ أن القيادة في مجال إدارة الأعمال تتسم بالاستقرار والاستمرارية إلى أبعد الحدود طالما أن الأهداف المحددة والمنشودة يتم إنجازها على أحسن وأفضل ما يرام. وتتفق العديد من الدراسات على أن استقرار واستمرارية القيادة في إطار إدارة الأعمال مرجعه بالدرجة الأولى وضوح الأهداف المتمثلة في تحقيق الربح، وبالتالي فإن تحقيق الربح من جانب القيادات الإدارية بالمنظمات الخاصة يضمن إلى حد كبير استمراريتهم في مزاولة أعمالهم. أما فيما يتعلق بعدم استقرار العامل القيادي بالمنظمات العامة فمرجعه عملية التغيير في نظام الحكم السياسي إلى جانب عدم الرضا

الوظيفي والاستقالات الاختيارية(58).

ثالثاً: إن مفهوم السيادة Sovereignity وما يضفيه من مزايا Priveleges وحقوق وحصانات Rights and immunities يرتبط بمجال الإدارة العامة وليس إدارة الأعمال. فبينما تتمتع الأجهزة البيروقراطية وقيادتها بالمنظمات العامة بمزايا وحصانات نابعة ومستمدة أساساً من مفهوم السيادة الذي لا يخضعها للقضاء والمسألة القضائية إلاّ بإذنها، يلاحظ أن المنظمات الخاصة تفتقر إلى هذا النوع من المزايا والحقوق والحصانات. فمنظمات الإدارة العامة وفق مفهوم السيادة بإمكانها ضم وتأميم ممتلكات خاصة باسم المصلحة العامة. كما أنه بإمكان النظام السياسي إصدار وتنفيذ قوانين وتشريعات يمكن من خلالها تحقيق رغبات أو طموحات الجهاز البيروقراطي الحكومي باسم السيادة، وهذا أمر مفقود في إطار منظمات إدارة الأعمال نظراً لافتقارها إلى عنصر السيادة المرتبط بالدولة وتصرفاتها(59).

رابعاً: بينما لا يعتبر تحقيق الفائدة أو الربح هدفاً أساسياً من أهداف الإدارة العامة، يمكن القول بأن الربح أو تحقيق الفائدة يعتبر الهدف الأساسي لإدارة الأعمال، فوجود معيار واضح أو هدف محدد في إطار المنظمات الخاصة يمكن الباحثين من قياس مستوى النجاح أو الكفاية عن طريق تحديد نسبة المخرجات إلى المدخلات. أما فيما يتعلق بقياس مستوى الكفاية في إطار المنظمات العامة خاصة تلك المنظمات ذات الطابع الخدمي - الاجتماعي مثل المستشفيات العامة أو مؤسسات الضمان الاجتماعي أو أجهزة الشرطة فإنها عملية صعبة إن لم تكن مستحيلة، نظراً لعدم تركيزها على معيار الربح، نظراً لعدم أخذها في الاعتبار هدف تحقيق الربح. وقد يؤدي معيار أو هدف الربح إلى عدم الالتزام بالأخلاقيات العامة، وبالتالي فقد تقوم المنظمات الخاصة مثلاً بانتاج سلع أو بضائع منافية للأخلاق العامة السائدة في مجتمع معين مثل انتاج الخمور أو الأفلام البذئية والساقطة.

خامساً: إن نشاطات المنظمات العامة مقيدة إلى أبعد الحدود بالنواحي الشكلية أو القانون مقارنة بنشاطات المنظمات الخاصة التي تتسم أعمالها بالمرونة والقدرة على المناورة. وبينما تتطلب عملية قيام المنظمات العامة بنشاطات إضافية صدور تشريعات جديدة تتمشى وطبيعة هذه النشاطات، يلاحظ أن نشاطات إدارة الأعمال لا تخضع في الكثير من الأحيان لمثل هذه القيود القانونية، وبالتالي فإن قيام أو عدم قيام المنظمات الخاصة بنشاطات جديدة يتوقف إلى حد كبير على هدف ثابت يتمثل في تحقيق الربح من عدمه وليس بالضرورة صدور قوانين جديدة على غرار ما هو موجود في إطار منظمات الإدارة العامة.

فالقانون في الإدارة الخاصة يعتبر مجرد دليل ومؤشر تهتدي به المنظمات الخاصة في تحديد طبيعة النشاطات التي يجب أن لا تقوم بها، لكن القانون يقوم بدور أكبر من ذلك في إطار المنظمات العامة حيث إنه لا يكتفي فقط بتحديد النشاطات الممنوعة قانوناً بل إنه يحدد أيضاً طبيعة النشاطات التي بإمكان الأجهزة البيروقراطية العامة القيام بها من حيث الكم أو الكيف. ويلاحظ في هذا السياق، أن منظمات الإدارة العامة تستفيد إلى حد كبير من وجود القيود القانونية نظراً لأن الوظيفة العامة تعتبر أكثر استقراراً وأن نظام الترقية يعد أكثر ثباتاً وأن النظم الخاصة للتعويض والتقاعد أكثر شيوعاً في المنظمات العامة مقارنة بالمنظمات الخاصة. لكن البعض ينبه إلى أن قلة المخاطر في إطار المنظمات العامة يترتب عليها تدني مستوى نظام الحوافز والمكافآت في إطار منظمات الإدارة العامة مقارنة بالمنظمات الخاصة التي تعتبر فيها فرص الترقية أو نظام الحوافز أكثر مرونة(60).

إذن، فحرية التصرف أو العمل مقيدة إلى أبعد الحدود في مجال الإدارة العامة، نظراً لوجود العديد من التشريعات واللوائح التنظيمية التي يقصد منها التنبيه إلى ضرورة الالتزام بأهداف السياسة العامة حتى يمكنه التحكم والحد من أية تجاوزات للسلطات المفوضة والأموال العامة من جانب منظمات الإدارة

العامة. لكن الوضع في المنظمات الخاصة مختلف إلى حد كبير عن الوضع في المنظمات العامة، نظراً لتمتع القطاع الخاص بحرية العمل والتصرف تجاه عدة نشاطات جديدة ليست موضع قيود من جانب التشريعات والقوانين المعمول بها في إطار الدولة.

سادساً: بينما تمتد نشاطات وخدمات منظمات الإدارة العامة إلى الجمهور ككل بكافة قطاعاته وفئاته المتباينة، نلاحظ أن نشاطات وخدمات المنظمات الخاصة تهتم في العادة بفئة أو قطاعات محددة. فالنظام السياسي يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة عن طريق المنظمات والمؤسسات العامة، وبالتالي فإنه لا يمكن استثناء أي فئة أو قطاع في الدولة من الخدمات الحكومية، نظراً لأن ذلك يتنافى ومفهوم المصلحة العامة والعدالة الاجتماعية. أما النشاطات التي تقوم بها المنظمات الخاصة فهي بطبيعتها موجهة إلى قطاعات معينة، وهي بالتالي ليست ملزمة بتقديم وتوسيع نشاطاتها إلى الجمهور ككل، نظراً لأن ذلك يعتبر هدفاً رئيسياً من أهداف السياسة العامة في الدولة.

سابعاً: بينما تتعرض منظمات الإدارة العامة وقياداتها على وجه الخصوص في كل الأوقات للمسألة والمراقبة والانقياد من جانب منظمات الرقابة المركزية واللامركزية والسلطات التشريعية والقضائية والرأي العام ووسائل الإعلام المختلفة، يلاحظ أن مسألة الرقابة على آداء المنظمات الخاصة محصورة عموماً في نطاق أضيق مما عليه الحال في إطار نشاطات المنظمات العامة المتجهة إلى الجمهور ككل وليس بفئات محددة.

ثامناً: طالما أن الهدف الأساسي لمنظمات الإدارة العامة هو الخدمة العامة دون تمييز، عليه فإن الأجهزة البيروقراطية الحكومية ملزمة قانوناً بتقديم خدماتها على أساس مبدأ المساواة بين المواطنين بكافة قطاعاتهم ومستوياتهم، وهذا أمر قد لا يتقيد به المسؤولون في المنظمات الخاصة نظراً لاختلاف

الفئات أو القطاعات التي يتم التعامل معها من حيث الأهمية ودرجة الاستفادة. ولا يعني هذا بالضرورة عدم التزام المنظمات الخاصة بالمبادىء والقيم الاجتماعية في النظام السياسي، بقدر ما هو راجع إلى طبيعة النشاطات التي تقدمها المنظمات الخاصة إلى فئات محددة.

تاسعاً: إن وضوح العلاقة بين السياسة والإدارة في إطار منظمات الإدارة العامة ليس له ما يقابله في مجال المنظمات الخاصة. فالقيادات الإدارية والموظفون العموميون يعملون باستمرار تحت إشراف وتوجيه القادة السياسيين سواء كانوا منتخبين من قبيل الجماهير أو معينين من قبل رجال دولة منتخبين، وبالتالي يمكن القول بأن حتمية العلاقة بين السياسة والإدارة في منظمات الإدارة العامة يعتبر أمراً مفروغاً منه حتى في حالة تغير نظام الحكم بنظام حكم آخر. وفيما يتعلق بطبيعة العلاقة بين السياسة والإدارة في مجال المنظمات الخاصة، فهي إما أنها غير موجودة أصلاً أو أنها على الأقل غير واضحة وضوحاً قاطعاً على غرار ما هو موجود بالإدارة العامة. فالارتباط والسياسة قد يؤدي إلى تجاهل موضوع الرشد أو العقلانية عندما تقوم المنظمات العامة بتقديم خدمات مجانية تمشياً مع تحقيق مبدأ المصلحة العامة.

عاشراً: إن نظام الحوافز The incentives System يعتبر أكثر وضوحاً في مجال نشاطات المنظمات الخاصة مقارنة بنشاطات المنظمات العامة، نظراً لأن المخاطر في القطاع الخاص أكثر منها في القطاع العام الذي تتباطأ فيه الترقيات وتعجل فيه المكافاءات. وبالرغم من اختلاف نظام الحوافز في مجالي الإدارة العامة وإدارة الأعمال، فإنه يلاحظ أن كلاً منهما يتبنى نظام حوافز خاصاً به ويتمشى مع طبيعة نشاطاته وأهدافه[61].

أحد عشر: إن حجم ونطاق نشاطات المنظمات العامة يفوق بكثير حجم ونطاق نشاطات المنظمات الخاصة. فنظراً للآثار التي تركتها الثورة التكنولوجية وما ترتب عنها من ثورة في وسائل الاتصال والمواصلات والمعلومات دفعت

وزادت من تدخل الدول، بما في ذلك الدول الرأسمالية، في مجالات ونشاطات جديدة لا يمكن مقارنتها بأي حال من الأحوال بنشاطات المنظمات الخاصة. فحجم الأجهزة البيروقراطية ارتفع ارتفاعاً ملحوظاً في العقود الأخيرة من القرن العشرين حتى في الدول الرأسمالية التي تحاول أن تحد من توسع النشاطات الحكومية كماً وكيفاً. فعدد الموظفين العموميين، باستثناء القوات المسلحة، على مستوى الحكومة الفيدرالية ومستوى الحكومات المحلية في الولايات المتحدة الأميريكية يفوق مثلاً اثنى عشر مليوناً وهو لا شك عدد يفوق عدد العاملين بالمنظمات الخاصة في نفس البلد.

اثنا عشر: بينما تتسم النشاطات التي تقدمها المنظمات العامة بالتداخل وعدم التنافس الحاد نظراً لطبيعة النشاطات التي تقوم بها منظمات الإدارة العامة من ناحية ونظراً لضرورة الأخذ بعامل التنسيق والتعاون بقصد تحقيق أهداف السياسة العامة من ناحية أخرى، يلاحظ أن طبيعة النشاطات التي تقوم بها المنظمات الخاصة تتسم في العادة بالتنافس الحاد إن لم يكن السعي المستمر إلى احتكار السوق في حالة سماح الظروف بذلك. ولكن عدم التنافس قد يقود إلى الجمود في المنظمات العامة ويقود إلى المخاطرة وعدم التقيد بالشكليات في سبيل تحقيق الأهداف المنشودة في المنظمات الخاصة[62].

ختام وتعقيب

يعكس عدم وجود تعريف شامل ومحدد ومتفق عليه الطبيعة المميزة لعلم الإدارة العامة. فعلم الإدارة العامة علم حديث النشأة من ناحية وعلم يختص بدراسة السلوك الإداري المتسم بعدم الاستقرار من ناحية أخرى، وعليه يمكن القول بأن عدم اتفاق الباحثين على تعريف شامل ومحدد يعكس في واقع الأمر الطبيعة المميزة لعلم الإدارة على الخصوص والطبيعة المميزة للعلوم الاجتماعية على العموم. ويتفق الباحثون عموماً على وصف الإدارة العامة من خلال ارتباطها بالعمل المتعلق بالنشاطات العامة سواء تعلق ذلك بمراحل الاعداد أو التشكيل أو التنفيذ.

بالرغم من أن الباحثين الأوائل قد ركزوا على الإدارة العامة كعلم له أطره الفكرية المتميزة، فإن العديد من الباحثين يعتبر الإدارة العامة أيضاً فناً له قواعده وأسسه المتمثلة في القدرة على الابداع والابتكار، ومهنة لها مواصفاتها وخصوصياتها التي عرفتها الحضارات البشرية منذ أقدم العصور.

كما أن الإدارة العامة تعتبر أيضاً فلسفة تجمع بين العلم والفن والمهنة والمثاليات. إن عملية جمع علم الإدارة العامة لكل العناصر السابقة يجسد في واقع الحال طبيعة الدراسة في مجال الإدارة العامة باعتبارها فرعاً من فروع العلوم الاجتماعية التي تهتم بدراسة السلوك الإداري في المنظمات العامة.

فالإدارة العامة تربطها روابط وثيقة بالعديد من العلوم الاجتماعية الأخرى مثل علم النفس، والاجتماع، والاقتصاد، والسياسة، وإدارة الأعمال، والإحصاء، والرياضيات، والفلسفة، والقانون بالرغم من استقلالية علم الإدارة

العامة عن بقية العلوم الأخرى منذ مطلع السبعينات من هذا القرن. ومن أكثر المجالات ارتباطاً بعلم الإدارة العامة علم السياسة وعلم إدارة الأعمال اللذان يعتبران أيضاً من أكثر المجالات إثارة للجدل فيما يتعلق بتحديد طبيعة علاقتهما بالإدارة العامة.

فالسياسة وإن يسهل فصلها عن الإدارة العامة على المستوى النظري، فإنه يصعب إن لم يستحل فصلها على المستوى العملي أو التطبيقي نظراً لتداخل المتغيرات السياسية والإدارية في أرض الواقع. كما أن الباحثين في مجال الإدارة العامة متأثرون بالأطر النظرية وأساليب البحث في إدارة الأعمال، وخاصة تلك المجالات المتعلقة بالتنظيم وبقية عناصر العملية الإدارية الأخرى. وبالرغم من التوسع في عملية الاقتباس من علم إدارة الأعمال وعلم السياسة وبقية فروع المعرفة الأخرى، إلاّ أن علماء الإدارة العامة يميزون هذا الحقل من المعرفة عن بقية فروع المعرفة الأخرى استناداً إلى اختلاف الظروف البيئية المحيطة وطبيعة التخصص في دراسة السلوك الإداري بالمنظمات العامة.

هوامش الفصل الأول

(1) نستخدم مفاهيم الدولة والحكومة والنظام السياسي كمترادفات في هذا الكتاب.

(2) يعتبر الرئيس الأمريكي وودرو ويلسون أول من أرسى دعائم علم الإدارة العامة في أمريكا الشمالية في نهاية القرن التاسع عشر في مقالة مشهورة له مثلت نقطة البداية لانطلاق العديد من الدراسات والبحوث في الولايات المتحدة الأمريكية فيما بعد:
Woodrow Wilson, «The Study of Administration» Political Science Quarterly (June 1887): 197-222.

(3) John J. Corson and Joseph P. Harris, Public Administration in Modern Society (New York: Mc Graw-Hill Book Company, inc., 1963), pp. 1-2.

(4) Herbert A. Simon, et. al., Public Administration (New York: Alfred A. Knopf, 1950), P. 3.

(5) Woodrow Wilson, op. cit., pp. 197-222.

(6) لمعرفة المزيد من التفاصيل عن مبدأ فصل السلطات والنظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية أنظر على سبيل المثال في كل من: علي محمد شمبش، العلوم السياسية (مصراتة: الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، 1988)، ص ص. 179 ـ 186؛ وبطرس بطرس غالي ومحمود خيري عيسى، المدخل في علم السياسة (القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، 1966)، ص ص. 456 ـ 484.

(7) أنظر على سبيل المثال:
Woodrow Wilson, Congressional Government (Boston: Houghton Mifflin Company, 1885); and D. B. Eaton, Civil Service in Great Britain (New York: Harper & Brothers, 1880).

(8) أنظر في هذا الشأن: C. J. Friedrich, Responsible Bureaucracy (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1932); J. M. Caus, L. D. White, and M. E. Dimock (eds), The Frontiers of public Administration (Chicago: The University of Chicago Press, 1936); C. J. Friedrich, Constitutional Government and Politics (New York: Harper & Brothers, 1937); L. D. White, Introduction to the Study of Public Administration (New York: the Macmillan Company Press, 1939); and J.M. Caus and L. O. Wolcott, Public Administration any thd U.S. Department of Agriculture

(Chicago: Public Administration Service, 1941).

(9) Marshall E. Dimock and Gladys O. Dimock, Public Administration (New York: Holt, Rinehart and winston, 1969).

(10) See David Easton, The Political System (New York: Alfred A. Knopf, 1966); and Daniel Katz and Robert L. Kahn, The Social Psychology of organizations (New York: John wiley, 1966).

(11) Felix A. Nigro and Lioyd G. Nigro, Modern Public Administration (New York: Harper & Row, 1973), p. 18.

(12) Harold Stein (ed.) Public Administration and Policy Development (New York: Harcourt, Brace & World, inc., 1952), P.X.

(13) Ibid., pp. X-XI.

(14) Marshall Dimock, Gladys Dimock and Lewis Koeniy, Public Administration (New York: Holt, Rinehart and winston, 1961), pp. 4.

(15) Ibid., p. 5.

(16) Ibid., p. 12.

(17) See Charles Beard, «Philosophy, Science, and Art of public Administration», in Dwight Waldo (Ed.), Issues and Ideals in Public Administation (New York: Mcgraw-Hill Book Company, 1953); and John Corson and Joseph Harris, Public Administration in Modern Society (New York: Mc Graw-Hill Book Company, 1963), pp. 1-2.

(18) Marchall Dimock, et. al., op. cit., pp. 13-14.

(19) John Corson and Joseph Harris, op. cit., pp. 15-16.

(20) Ferrel Heady, Public Administration: A Comparative Perspective (New York: Marcel Dekker, Inc., 1979), pp. 3-4.

(21) Frederick Mosher, «Research in Public Administration», Public Administration Review 16 (Summer 1956): 176-178.

(22) Roberts Parker, «The End of Public Administration», Public Administration Review 34 (June 1965): 98-99.

(23) See Gerald Caiden, The Dynamics of Public Administration (Hinsdale, ILL: Dryden Press, 1971), pp. 22-24. and Richard Stillman (ed), Public Administration: Concepts and Cases (Boston: Hought on Mifflin Company, 1976).

هوامش الفصل الأول

(1) نستخدم مفاهيم الدولة والحكومة والنظام السياسي كمترادفات في هذا الكتاب.

(2) يعتبر الرئيس الأمريكي وودرو ويلسون أول من أرسى دعائم علم الإدارة العامة في أمريكا الشمالية في نهاية القرن التاسع عشر في مقالة مشهورة له مثلت نقطة البداية لانطلاق العديد من الدراسات والبحوث في الولايات المتحدة الأمريكية فيما بعد:
Woodrow Wilson, «The Study of Administration» Political Science Quarterly (June 1887): 197-222.

(3) John J. Corson and Joseph P. Harris, Public Administration in Modern Society (New York: Mc Graw-Hill Book Company, inc., 1963), pp. 1-2.

(4) Herbert A. Simon, et. al., Public Administration (New York: Alfred A. Knopf, 1950), P. 3.

(5) Woodrow Wilson, op. cit., pp. 197-222.

(6) لمعرفة المزيد من التفاصيل عن مبدأ فصل السلطات والنظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأمريكية أنظر على سبيل المثال في كل من: علي محمد شمبش، العلوم السياسية (مصراتة: الدار الجماهيرية للنشر والتوزيع والإعلان، 1988)، ص ص. 179 ـ 186؛ وبطرس بطرس غالي ومحمود خيري عيسى، المدخل في علم السياسة (القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، 1966)، ص ص. 456 ـ 484.

(7) أنظر على سبيل المثال:
Woodrow Wilson, Congressional Government (Boston: Houghton Mifflin Company, 1885); and D. B. Eaton, Civil Service in Great Britain (New York: Harper & Brothers, 1880).

(8) أنظر في هذا الشأن: C. J. Friedrich, Responsible Bureaucracy (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1932); J. M. Caus, L. D. White, and M. E. Dimock (eds), The Frontiers of public Administration (Chicago: The University of Chicago Press, 1936); C. J. Friedrich, Constitutional Government and Politics (New York: Harper & Brothers, 1937); L. D. White, Introduction to the Study of Public Administration (New York: the Macmillan Company Press, 1939); and J.M. Caus and L. O. Wolcott, Public Administration any thd U.S. Department of Agriculture

(Chicago: Public Administration Service, 1941).

(9) Marshall E. Dimock and Gladys O. Dimock, Public Administration (New York: Holt, Rinehart and winston, 1969).

(10) See David Easton, The Political System (New York: Alfred A. Knopf, 1966); and Daniel Katz and Robert L. Kahn, The Social Psychology of organizations (New York: John wiley, 1966).

(11) Felix A. Nigro and Lioyd G. Nigro, Modern Public Administration (New York: Harper & Row, 1973), p. 18.

(12) Harold Stein (ed.) Public Administration and Policy Development (New York: Harcourt, Brace & World, inc., 1952), P.X.

(13) Ibid., pp. X-XI.

(14) Marshall Dimock, Gladys Dimock and Lewis Koeniy, Public Administration (New York: Holt, Rinehart and winston, 1961), pp. 4.

(15) Ibid., p. 5.

(16) Ibid., p. 12.

(17) See Charles Beard, «Philosophy, Science, and Art of public Administration», in Dwight Waldo (Ed.), Issues and Ideals in Public Administation (New York: Mcgraw-Hill Book Company, 1953); and John Corson and Joseph Harris, Public Administration in Modern Society (New York: Mc Graw-Hill Book Company, 1963), pp. 1-2.

(18) Marchall Dimock, et. al., op. cit., pp. 13-14.

(19) John Corson and Joseph Harris, op. cit., pp. 15-16.

(20) Ferrel Heady, Public Administration: A Comparative Perspective (New York: Marcel Dekker, Inc., 1979), pp. 3-4.

(21) Frederick Mosher, «Research in Public Administration», Public Administration Review 16 (Summer 1956): 176-178.

(22) Roberts Parker, «The End of Public Administration», Public Administration Review 34 (June 1965): 98-99.

(23) See Gerald Caiden, The Dynamics of Public Administration (Hinsdale, ILL: Dryden Press, 1971), pp. 22-24. and Richard Stillman (ed), Public Administration: Concepts and Cases (Boston: Hought on Mifflin Company, 1976).

(24) Woodrow Wilson, op. cit.

(25) Richard Stillman, «Woodrow Wilson and the Study of Administration: A New look at an Old Essay», American Political Science Review 67 (June 1973): 587-588.

(26) Charles A. Beard, «Philosophy, Science, and Art of Public Administration», op. cit., pp. 77-78.

(27) بينما يمكن ملاحظة المتغيرات الطبيعية مباشرة أو معملياً من قبيل الباحثين في العلوم المجردة، نجد أن هذه الملاحظة المعملية المباشرة أمر غير ممكن في إطار العلوم الاجتماعية نظراً لطبيعة المتغيرات المدروسة المتعلقة بالسلوك الإنساني سواء كان سلوكاً إدارياً أو سياسياً أو اقتصادياً أو اجتماعياً.

(28) عبد الكريم درويش وليلى تكلا، الإدارة العامة (القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، 1982)، 57 - 60؛ Herbert Simon, Administrative Behavior, (New York: Free Press, 1957), pp. 5-6.

John Corson and Joseph Harris, op. cit., pp. 14-15; and George Berkley, The Craft of Public Administration (Boston: Allyn and Baçon, 1978), pp.5-6.

(29) George Berkley, op. cit., p. 4.

(30) Herbert Simon, op. cit., p. 4.

(31) George Berkley, op. cit., p. 6.

(32) يعتبر جورج بيركلي «George Berkley» من المنادين بأن الإدارة العامة تعتبر مهنة وليست علماً أو فناً.

G. Berkley, op. cit., pp. 1-5.

(33) عبد الكريم درويش وليلى تكلا، مرجع سابق ذكره، ص 58.

(34) Marchal Dimock, A Philosophy of Administration (New York: Harper and Berothers, 1969).

(35) Robert T. Golembiewski, Public Administration as a Developing Discipline, Parl: Perspectives on Past and Present (New York: Marcel Dekker, 1977).

(36) See Frank J. Goodnow, Politics and Administration (New York: Macmillan, 1900); and Marian D. Irish (ed.), Political Science: Advance of the Discipline (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1968).

(37) See Mary P. Follett, Creative Experience (New York: P. Smith Company,

1924); W. F. Willoughby, Principles of Public Administration (Washington, D. C.: Brookings Institution, 1927); Henri Fayol, General & Industrial Management (London: Pitman, 1930); Luther Gulick O. L. Urwick (eds) Papers on the Science of Administration (New York: Institute of Public Administration, 1937); and James D. Mooney and Alan C. Reiley, The Principles of Organization (New York: Haper and Row, 1939).

(38) Frederick W. Taylor, Principles of Scientific Management (New York: Harper & Row, 1911); and Frank G. Gilbreth, Primer of Scientific Management (New York: Van Nostr and, 1912).

(39) Luther Gulick and L. Urwick, op. cit.

(40) See Chester I. Barnard, The Functions of the Executive (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1938); Fritz Morstein Marx (ed), Elements of Public Administration (Englewood. Cliffs, NJ: Prentice. Hall, 1946); and . John M. Gaus, «Trends in the Theory of Public Administration» Public Administration Review 10 (Summer 1950).

(41) Herbert Simon, Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administration Organization (New York: Free Press, 1947); and Robert Dahl, «The Science of Public Administration: Three problems», Public Administration Review 7 (Summer 1947).

(42) Herbert A. Simon, op. cit.

(43) Herbert A. Simon, «A Comment on» The Science of Public Administration, «Public Administration Review 7 (Summer 1947): 202-203.

(44) Martin Laudau, «The Concept of Decision - Making in the Field of Public Administration». in Sidney Mailick and Edward Van Ness (eds.), Concepts and Issues in Administrative Behavior (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1962), pp. 1-29.

(45) من أمثلة الباحثين الذين لا يميزون بين فروع علم الإدارة:

Richard M. Cyert and James G. March, The Behavioral Theory of the Firm (Englewood Cliffs, NJ: Prentice - Hall, 1963); Keith M. Henderson, Emerging Synthesis in Public Administration (New York:

(46) See Harlod Stein, Public Administration and Policy Development: A Case Book (New York: Har Court, Brace, 1952).

McGraw - Hill, 1967.

(47) See Ferrel Heady and Syblil Stokes (eds.) Papers in Comparative Public Administration (Ann Arbor: Institute of Public Administration 1962); Fred W. Riggs, Administration in Developing Countries: The Theory of the Prismatic Society (Boston: Houghton Mifflin, 1964).

(48) Frank Marini (ed), Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective (Scramton, Pa.: Chandler, 1971).

(49) Arthur M. Okun, Equality and Efficiency: The Big Trade off (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1975).

(50) Victor A. Thompson, Without Sympathy or Enthusiasm: The Problem of Administrative Compassion (Alabama: The University of Alabama Press, 1982).

(51). Francis E. Rourki, Bureaucracy, Politics, and Public policy (Boston: Little, Brown, 1969); and Michael A. Murray, «Trends in Public Administration Education» The Bureaucrat (July 1975).

(52) J. Norman Baldwin, Public Versus Private: Not That Different, Not that Conseguential, «Public Personnel Management 16 (Summer 1987): 181-193.

(53) Ibid., p. 181.

(54) من المراجع التي استندت إلى منهج اختباري في تحديد طبيعة العلاقة بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال:

Gary L. Wamsley and Mayer N. Zald, The Political Economy of Public Organizions (Lexington, MA: D. C. Health, 1973); Louis De Allesi, «Management Tenure Under Private and Government Owneship in the Electric Power Industry», Journal of Political Economy 82 (1974): 645-653; Hal G. Rainey, et. al», Comparing Public and Private Organizations, «Public Administration Review 36 (March April 1976); and Myron D. Fottler», Is Management Really Generic»? Academy of Management Review 6 (1981): 1-12.

(55) من أمثلة الدراسات التي تؤكد على وجود تشابه بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال:

Luther Gulick and Lundall Urwick (eds.). Papers on the Science of Administration (New York: Institute of Public Administration, 1937); Frank P. Kilpatrick et. al., The Image of the Federal Service (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1964); and J. Norman Baldwin, op. cit.

(56) من الدراسات التي تؤكد على وجود اختلافات بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال:

Marshall E. Dimock and Gladys O. Dimock (1969), op. cit., Felix a Nigro and Elloyd G. Nigro, op. cit., Charles H. Levine, et. al., «Organization Design: A Post-Miniowbrook Perspective for the New, Public Administration», Public Administration Review 35 (July 1 August 1975): 430-435.

(57) See Charles H. Levine, et. al., op. cit., pp. 430-435; Bruce Buchan A. «Governmental Managers, Business Executive and Organizational Commitment», Public Administration Review 35 (July August 1975): 342-345; and Robert Dahl and Charles Lindblom, Politics, Economics and Welfare (New York: Harper & Row, 1976), pp. 461-465.

(58) See E.S.Savas and Sigmund G. Ginsburg, «The Civil Service: A Meritless System»? The Public Interest 32 (Summer 1973): 79-83; Edward C. Banfield «Corruption as a Feature of Governmental Organization» Journal of Law and Economics 18 (1975): 587-605; Hal G. Rainey, et. al., op. cit., pp. 233-244; and Anthony A. Capauiole and Michael J. Dowling, op. cit., pp. 13-17.

(59) Ronald C. Moe, «Exploring the limits of Organization» Public Administration Review 47 (November/ December 1987): 453-460.

(60) John M. Pfiffner and Robert F. Presthus, Public Administration (New York: Ronald Press, 1967), p. 427.

(61) David J. Cherrington, et. al., «Effects of Contingent and Non-Contingent Reward on the Relationship Between Satisfaction and Task Performance», Journal of Applied Psychology 55 (1971): 531-536.

(62) عبد الكريم درويش وليلى تكلا، الإدارة العامة (1982)، مرجع سابق ذكره، ص ص. 71 ـ 71.

أسئلة للمراجعة عن الفصل الأول

س 1 : يطلق على عصرنا الحالي عصر الإدارة، اشرح هذه العبارة في ضوء ما درست؟.

س 2 : تختلف تعريفات الإدارة العامة باختلاف المدارس الفكرية، اشرح هذه العبارة في ضوء ما درست؟

س 3 : ما المقصود بأن مفهوم الإدارة العامة يعكس حقيقة مركبة وليست بسيطة؟

س 4 : ما هي أوجه الاتفاق والاختلاف بين التعريفات الوصفية والتعريفات الوظيفية للإدارة العامة؟

س 5 : ما هي المجالات والمواضيع التي تغطيها نشاطات الإدارة العامة؟

س 6 : ما هي العوامل والأوجه التي ترفع من كفاءة وفعالية منظمات الإدارة العامة؟

س 7 : ما المقصود بكل من الكفاءة والفعالية، وما هي أوجه التباين بينهما؟

س 8 : ما هي أبرز المواضيع التي تتم دراستها في مادة الإدارة العامة؟

س 9 : ما هي المحاور الرئيسية لمواضيع الإدارة العامة المتفق عليها بين الباحثين في إطار علم الإدارة العامة؟

س 10 : ما هي الاتجاهات الفكرية الرئيسية المهتمة بتحديد مفهوم الإدارة العامة؟

س 11 : لقد سبقت الإدارة كنشاط الإدارة كعلم بآلاف السنين، اشرح هذه العبارة في ضوء ما درست؟

س 12 : لقد عرفت حضارات الشرق القديمة الإدارة العامة كنشاط قبل الحضارة الأوروبية بآلاف السنين، اشرح ذلك في ضوء ما درست؟

س 13 : هل تعتبر الإدارة العامة علماً، أم نشاطاً، أم فلسفة، أم فناً؟ اشرح ذلك بالتفصيل في ضوء ما درست؟

س 14 : هل يختلف مفهوم الإدارة كعلم عن غيره من العلوم الأخرى، خاصة التجريبية منها؟ حدد أوجه هذا الاختلاف إن وجدت؟

س 15 : كيف أسهمت الدراسات الكمية في تقدم علم الإدارة العامة؟

س 16 : ما هي أوجه الإبداع والابتكار في إطار الإدارة العامة من وجه نظر جورج بيركلي؟

س 17 : ما المقصود بالإدارة كفلسفة، ومن أشهر الباحثين الذين يعتبرون الإدارة العامة كفلسفة؟

س 18 : ترتبط الإدارة العامة كغيرها من العلوم الأخرى، بعلاقات وثيقة مع العلوم الأخرى، خاصة العلوم الاجتماعية والإنسانية، اشرح ذلك باختصار؟

س 19 : ما هي علاقة تباين المداخل والمدارس الفكرية بتداخل وعلاقة الإدارة العامة بغيرها من فروع المعرفة الأخرى؟

س 20 : اكتب باختصار في علاقة الإدارة العامة:

أ ـ بالتاريخ.

ب ـ بالقانون.

جـ ـ بالاقتصاد.

س 21 : اكتب باختصار في علاقة الإدارة العامة:

أ ـ بعلم الاجتماع.

ب ـ بعلم النفس.

جـ ـ بالرياضيات والاحصاء.

س 22 : كيف ولماذا تتسم علاقة الإدارة بالسياسة بالجدلية؟

س 23 : تكلم باختصار عن علاقة الإدارة بالسياسة في إطار المراحل الخمسة التي حددها روبرت جوليمبوسكي؟

س 24 : ما هي علاقة مبدأ فصل السلطات بتعريف وودرو ولسون للإدارة العامة؟

س 25 : لقد اتسمت علاقة الإدارة العامة بالسياسة بمد وجزر منذ أن كتب وودرو ولسون مقالته الشهيرة عام 1887. اشرح ذلك في ضوء ما درست؟

س 26 : اكتب ما تعرفه عن:

أ ـ فردريك تايلور.

ب ـ هنري فايول.

جـ ـ فرانك جلبرت.

د ـ جيمس موني.

س 27 : أكتب ما تعرفه عن:

أ ـ وودرو ولسون.

ب ـ ليندل أرويك.

جـ ـ لوثر جوليك.

د ـ هربرت سايمون.

س 28 : ما هي المبادىء السبعة التي حددها أنصار مدرسة حركة الإدارة؟

س 29 : كيف يمكن إيجاد مجالين منفصلين لعلم الإدارة العامة بالنسبة لهربرت سايمون؟

س 30 : إن علاقة الإدارة العامة بإدارة الأعمال لا تقل جدلية عن علاقة الإدارة العامة بالسياسة. اشرح ذلك في ضوء ما درست؟

س 31 : حدد أوجه الشبه بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال؟

س 32 : حدد أوجه الاختلاف بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال؟

س 33 : أكتب في ثلاث نقاط ما يلي:

أ ـ الإدارة العامة كنشاط في مصر الفرعونية.

ب ـ الإدارة العامة كنشاط في الصين القديمة.

جـ ـ الإدارة العامة كنشاط في بلاد الرافدين.

د ـ الإدارة العامة كنشاط في دول المدينة اليونانية.

س 34 : لقد تأثرت الحضارة الأوروبية الحديثة بالنظام الإداري للحضارة الرومانية، حدد بالتفصيل أوجه التأثيرات تلك؟

الفصل الثاني

مداخل البحث في الإدارة العامة

إن علم الإدارة العامة مثله في ذلك مثل بقية فروع المعرفة الأخرى علم له أصوله ونظرياته، عليه فإننا سوف نتطرق في هذا الفصل إلى مداخل البحث في الإدارة العامة. لقد سبق أن أشرنا إلى أن الإدارة العامة كحقل دراسي لم ينبع من فراغ بل إنه مر بتطورات ومراحل مختلفة كان في بعضها تابعاً أو متأثراً بعلم ما، وكان في بعضها الآخر تابعاً أو متأثراً بعلم أو بعلوم أخرى، كما سبق وأن تعرضنا إلى ذلك بالتفصيل في الفصل الأول من هذا الكتاب، إلى أن وصل إلى ما وصل إليه اليوم. فمن حديثنا عن علاقة الإدارة العامة بفروع المعرفة الأخرى اتضح لنا أيضاً أن علم الإدارة العامة استعان بمفاهيم، نظريات وأساليب بحث من عدة علوم أخرى الأمر الذي ترتب عليه تعدد مداخل ومناهج دراسة الإدارة العامة، فهناك من المداخل الدراسية ما يعكس مثلاً تأثير علم النفس كالمدخل النفسي، أو القانون كالمدخل القانوني، أو إدارة الأعمال كالمدخل الهيكلي، أو علم السياسة كمدخل تحليل السياسة العامة. إذن فتعدد مداخل البحث يعكس من ناحية الخلفية التاريخية للإدارة العامة ويعكس من ناحية أخرى علاقات التداخل والاقتباس بين الفروع المختلفة للمعرفة، ومن استعراض أدبيات مداخل البحث في الإدارة العامة يمكننا أن نحدد ثمانية مداخل أساسية «أنظر الجدول :2 ـ 1» هي:

أولاً: المداخل التقليدية.

ثانياً: المدخل التاريخي.

ثالثاً: المدخل السلوكي أو النفسي.

رابعاً: المدخل البيئي المقارن.

خامساً: مدخل النظم.

سادساً: مدخل الاحتمالات أو المواقف.

سابعاً: مدخل القيم الأخلاقية.

ثامناً: مدخل تحليل السياسة العامة.

أولاً ـ المداخل التقليدية: Traditional or Classical Approaches

والمقصود بالمداخل التقليدية أو الكلاسيكية هي تلك المداخل وأساليب البحث التي استخدمها الباحثون الأوائل في دراسة الإدارة العامة والتي ما زال مأخوذاً بها إلى يومنا هذا، وتعد بالتالي من أدبيات الإدارة التي لا غنى عنها بالنسبة للباحثين. فالمداخل التقليدية بفروعها المختلفة ساهمت إذن بطريقة فعالة في بروز جديد هو علم الإدارة العامة، وبالتالي فإن الباحثين يجدون أنفسهم اليوم ملزمين بفهم المداخل التقليدية ومدى مساهماتها في خلق وتطوير علم متميز للإدارة العامة بغض النظر عن سلبيات هذه المداخل الكلاسيكية، ومن أبرز المداخل التقليدية المدخلان القانوني والهيكلي.

1 ـ المدخل القانوني: Legal Approach

يعد هذا المدخل من أقدم المداخل في دراسة الإدارة العامة حيث يعود إلى أواخر القرن التاسع عشر عندما نشر وودرو ولسون مقالته الشهيرة عن دراسة الإدارة العامة في عام 1887، حيث لاحظ ولسون في مقالته أن الصعوبات المقرونة بتنفيذ القانون تفوق بكثير الصعوبات التي تواجه المشرعين في وضع القانون، عليه فإنه يؤكد ويدعو إلى ضرورة توفير الإمكانيات

والموارد البشرية والمادية الملائمة للمنظمات الحكومية حتى تستطيع أن تقوم بدورها التنفيذي على أكمل وجه. إذن فولسن لفت الانتباه منذ البداية إلى أهمية الكوادر الإدارية المؤهلة والمستعدة لتكريس خبراتها ومهاراتها في مجال تنفيذ التشريعات والقوانين التي تجسد السياسة العامة للدولة[1]. بالتالي فإن مقالة ولسون التي تعكس وجهة نظر المدخل القانوني تمثل إشارة صريحة إلى فصل السياسة عن الإدارة. وهي قضية أثارت وما زالت تثير الجدل بين الباحثين في مجالي الإدارة العامة وعلم السياسة. بالرغم من أن ولسون هو أول من أطلق مفهوم العلم على مجال الإدارة العامة فإنه فشل في تحديد طبيعة العلم وعما إذا كان علم الإدارة العامة الذي تحدث عنه هو علم مجرد Abstractscience كما هو الحال في العلوم الطبيعية Natural Sciences. أو هو علم آخر ذو سمات مميزة تتمشى وطبيعة الدراسات الاجتماعية والإنسانية[2]. كما يؤكد ولسون في مقالة أخرى له على أن إحراز أي تقدم في مجال علم الإدارة العامة مرهون إلى درجة كبيرة بتحسين الكفاءات ومستويات الأداء في المنظمات الحكومية. وهي لا شك دعوة تعكس طبيعة الوقت الذي عاصره ولسون والذي ساد فيه مبدأ التأكيد على مبدأ فصل السلطات وعدم تدخل السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية في شؤون بعضها البعض[3].

استمر المدخل القانوني كمدخل مؤثر في دراسات الإدارة العامة منذ انبثاقه في عام 1808 إلى فترة الكساد الكبير في أواخر الثلاثينات في هذا القرن بزعامة بعض الباحثين، من أمثال فرانك كود ناو Frank Goodnaw ليوناردوايت Leonard white الذين أكدوا بدورهم على ضرورة فصل الإدارة عن السياسة تمشياً مع مبدإ فصل السلطات، وبالتالي انحصار وظيفة السلطات التنفيذية في مهمة تطبيق وتنفيذ القوانين والتشريعات التي تقرها السلطات التشريعية[4]. ومحور التركيز بالنسبة لأصحاب المدخل القانوني ينحصر إذن بالدرجة الأولى على دراسة البيروقراطية الحكومية أو السلطة التنفيذية في الدولة بالرغم من أن كلاً من السلطة التشريعية والسلطة القضائية تشمل على

اختصاصاتها بعض الجوانب الإدارية إلى جانب وظائفهم التشريعية والقضائية الأساسية. فاستقلالية الإدارة عن السياسة أمر ملموس حيث أنه يمكن القول بأن علم الإدارة العامة هو علم واحد، وبالتالي لا يمكننا القول بأن هناك علم إدارة عاماً أمريكياً وآخر عربياً، أما فيما يتعلق بالسياسة فإنه يمكن القول بأن هناك سياسة يمينية وأخرى يسارية وثالثة معتدلة. إذاً فعلم الإدارة العام أينما كان هو ذلك العلم الذي يسخّر إمكانياته وقدراته وخبراته لتنفيذ القوانين والتشريعات على أسس علمية إدارية تتسم بالموضوعية والحياد الوظيفي[5]. ونتيجة لإصرار أصحاب المدخل القانوني على مبدإ فصل السلطات فإنهم يدعون إلى التخصص وتطعيم الكوادر الإدارية بعناصر وخبرات مؤهلة في كافة المجالات عن طريق إعداد الدولة لبرامج تدريبية خاصة رفيعة المستوى. والتخصصات التي يدعو إليها أصحاب المدخل القانوني تشمل تخصصات أكاديمية في مجالات متعددة مثل القانون، الصحافة، الخدمة الاجتماعية وغيرها من التخصصات الأخرى إلى جانب تخصصات فنية يمكن الحصول عليها من معاهد متخصصة، فدراسة الإدارة العامة إذن يجب أن تعكس الطابع العلمي بكل معنى الكلمة ومن ثم فإن المنظمات العامة يجب أن تولي اهتمامها جانبي الكفاية Efficiency والفعالية Effectiveness وأن تتجاهل بالتالي الصراعات والضغوط السياسية التي تقع ضمن إطار موضوع رسم وصنع السياسة العامة الذي يقع ضمن اختصاصي علم السياسة[6].

فعلم الإدارة العامة من وجهة نظر أصحاب المدخل القانوني يهتم إذن بدراسة مواضيع مثل نظريات التنظيم، الميزانية العامة للدولة، الوظيفة العامة، التخطيط، التوجيه وأي مواضيع إدارية أخرى ذات طابع علمي. لكن طالما أن علم الإدارة العامة يعتبر فرعاً من فروع علم السياسة في فترة سيادة المدخل القانوني، فإن علم السياسة يختص بدراسة مواضيع الإدارة العامة الأخرى ذات الطابع السياسي، مثل مبدأ فصل السلطات وعلاقة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية مع بعضها وما يتفرع عنها من مواضيع أخرى ذات طابع رسمي.

بالرغم من أن هذا المدخل كان الداعية الأولى إلى تأسيس علم مستقل للإدارة العامة في فترة عانت فيها الدراسات الاجتماعية والإنسانية على العموم من الركود والجمود، وبالرغم من الإضافات والمساهمات التي نادى بها أصحاب المدخل القانوني في مجال علم الإدارة العامة، فإنه يمكن القول بأن هناك مجموعة من الانتقادات يمكن توجيهها في هذا الشأن إلى هذا المدخل:

أ - مع أن أصحاب هذا المدخل أضفوا صفة العلم على الإدارة العامة إلا أنهم فشلوا في توضيح طبيعة العلم وعما إذا كان علماً متميزاً يأخذ في الاعتبار طبيعة العلوم الاجتماعية الديناميكية أو أنه علم على غرار العلوم الطبيعية. وإذا كان المقصود بعلم الإدارة علماً على غرار العلوم المجردة فإن ريتشارد ستيلمان Richard Stillman يشكك في صحة مثل هذه الفرضية نظراً للطبيعة المتميزة لعلم الإدارة العامة والعلوم الاجتماعية الأخرى على وجه العموم[7].

ب - إن خصائص المنهجية التي اتبعها أصحاب المدخل القانوني قادتهم آلياً إلى التركيز على الجوانب الرسمية في الإدارة على الخصوص والدولة على العموم، بالتالي فإن هذا المدخل يتجاهل دور الجوانب غير الرسمية مثل جماعات الضغط، الرأي العام، الصحافة وبقية وسائل الإعلام الأخرى على الإدارة العامة. فالجهاز البيروقراطي يتأثر ويؤثر في هذه الجهات غير الرسمية التي لها مصالحها أو آراؤها تجاه المنظمات العامة، ومن ثم فإنها لن تتوانى عن إيجاد الوسائل الملائمة لتحقيق هذه المصالح حتى وإن كانت تتعارض والقانون العام.

جـ - إن فصل السياسة عن الإدارة ليس بتلك السهولة التي حددها أصحاب المدخل القانوني عن طريق نصوص دستورية جامدة. بل إن فهم أصحاب هذا المدخل لمبدأ فصل السلطات يعكس الخطأ الذي وقع فيه منتسكو Montsquieu الذي اعتقد خطأ أن النظام البرلماني الإنجليزي يجسد مبدأ

فصل السلطات وليس التداخل بين السلطات. فالفصل الكامل للسلطات أمر صعب إن لم يكن مستحيلاً في أرض الواقع، عليه فإن المقصود من مبدأ فصل السلطات هو رقابة الأجهزة التشريعية والتنفيذية والقضائية على بعضها البعض إذا ما تخطت إحداها سلطاتها المخولة بموجب الدستور. كما أن طبيعة العصر وتعقد المجتمعات المحلية والدولية أضاف بعداً جديداً على ضرورة التعاون والتنسيق بين السلطات الثلاث حتى في النظام الرئاسي الذي يدعو إلى مبدأ فصل السلطات وهو أمر تؤكده التعديلات الدستورية المتتالية في الولايات المتحدة منذ استقلالها. فالرئيس الأمريكي وإن كانت سلطاته تنفيذية بموجب الدستور، فإنه يساهم في وضع التشريعات ويدخل في مساومات مع أعضاء الكونجرس نظراً لطبيعة العصر الذي نعيشه الآن، ونفس القول يمكن تطبيقه على أعضاء الجهاز التشريعي الأمريكي. وفي هذا الإطار يؤكد ريتشارد ستيلمان بأن ولسون مؤسس هذا المدخل فشل في تحديد طبيعة العلاقة التي يجب أن تكون بين السياسة من ناحية والإدارة من ناحية أخرى وهو أمر ناتج عن خطأ في فرضية هذا المدخل(8).

د - تتسم طبيعة المدخل القانوني بالجمود والسكون. فأصحاب هذا المدخل ينظرون إلى الإدارة العامة كنظام مغلق مقيد بنصوص قانونية ودستورية يصعب تغييرها بسرعة لأن ذلك أمر مرهون باتباع خطوات وأساليب محددة يشير إليها الدستور بالتحديد. طالما أن طبيعة العلوم الاجتماعية على العموم وعلم الإدارة العامة على الخصوص تدرس الإنسان من جميع جوانبه مع الأخذ في الاعتبار عدم ثبات الظروف المحيطة نظراً للطبيعة الديناميكية لعالمنا اليوم، فإن أصحاب المدخل القانوني وجدوا أنفسهم أمام معضلة dilemma يصعب حلها أو على الأقل يصعب التعامل معها. فتركيز أصحاب المدخل القانوني على الجوانب القانونية جعلهم يركزون على طابع الاستمرارية والجمود إلى أبعد الحدود أو على

الأقل فإن التغيير والتفاعل مع البيئة المحيطة بجوانبها الرسمية وغير الرسمية يحتاج إلى وقت وترو مفرط فيه إذا أخذنا في الاعتبار صعوبة التغيير الجذري للدستور أو على الأقل القيام بعدة تعديلات دستورية قد لا تستطيع مواكبة التغير في البيئة المحيطة. فالإدارة العامة كما سيرد فيما بعد لا يمكن أن تكون نظاماً مغلقاً يتجاهل التغيرات في البيئة المحيطة. كما أن الإداري في عمله وتقيده بالنصوص القانونية واللوائح الرسمية لا يمكن اعتباره في حالة عزلة Alienation عن أسرته وأقاربه وأصدقائه، حتى وإن كان ذلك منصوصاً عليه بصراحة في القوانين واللوائح التنظيمية في المنظمات الحكومية.

2 ـ المدخل الهيكلي: Structural Approach

يعكس هذا المدخل تأثر علم الإدارة العامة بإدارة الأعمال ومن ثم فإن أصحاب هذا المدخل يدعون إلى علم موحد للإدارة غير مقيد بثقافة أو حدود سياسية معينة. عليه فإن أصحاب هذا المدخل يتفقون من ناحية مع أصحاب المدخل القانوني في ضرورة بروز علم للإدارة يتسم بالتجرد والموضوعية والشمولية، ويختلفون من ناحية أخرى مع القانونيين في الدعوة إلى وجود علم مستقل للإدارة العامة استناداً إلى عدم وجود اختلافات في الوظائف التي تقدمها المنظمات العامة والمنظمات الخاصة، ومن ثم فإنهم يدعون إلى اندماج فروع الإدارة في ظل علم الإدارة. وتجسد المرحلة التي انبثق فيها المدخل الهيكلي في الفترة التي عاصرت فترة الكساد الكبير في عام 1929م وما أعقب ذلك من أزمات اقتصادية في فترة الثلاثينات وأوائل الأربعينات من هذا القرن، وهي مرحلة راجت فيها المبادىء العلمية للإدارة التي دعا إليها مفكرون من أمثال فردريك تايلور F. Taylor فرانك جلبرت F. Gilbereth هنري فايول H. Fayol جميس موني J. Mooney لوتر جوليك L. Gulick(9) ليندال أرويك L. Urwick يلوبي W. Willoaghby ماكس فيبر M. Feber.

يضم المدخل الهيكلي تحت لوائه ثلاث مدارس فكرية معروفة في الإدارة وهي المدرسة العلمية للإدارة Scientific Management School، بزعامة تايلور وجلبرت، مدرسة حركة الإدارة Administrative Movement School، بزعامة فايول، موني، جوليك، أرويك، يلوبي، والمدرسة البيروقراطية بقيادة ماكس فيبر. وتتفق هذه المدارس الفكرية في الدعوة إلى تطوير وتبني مبادىء علمية في الإدارة تكون قدوة ودليلاً للأجهزة البيروقراطية التي تطمح إلى تحقيق عنصري الكفاءة والفعالية في المنظمات العامة والخاصة على حد سواء. كما أن المبادىء العلمية للإدارة التي يدعو إليها أصحاب المدخل الهيكلي لا تعترف بالحدود السياسية ومن ثم فإنها من وجهة نظر هؤلاء المفكرين هي مبادىء يمكن وصفها بالشمولية والعمومية نظراً لأنها مستقاة من التجربة والخبرات الشخصية لأصحابها. إذن محور تركيز أصحاب هذا المدخل هو دراسة الهيكل التنظيمي للمنظمات الإدارية العامة والخاصة وما يرتبط به من مواضيع مثل إدارة الأفراد، آلية التنظيم، عناصر العملية الإدارية، التسلسل الإداري، وتوزيع السلطات في المنظمات الإدارية.

ونظراً للوضع الاقتصادي في العالم في فترة الثلاثينات والمتمثل في الركود الاقتصادي ومحاولة الدول الخروج من هذا المأزق، دعا الباحثون في مجال الإدارة العامة إلى تطبيق المبادىء الإدارية Principles of Administration في المنظمات العامة حتى يمكن معالجة المشاكل التي تواجهها بنوع من التجرد والموضوعية، وتقدم كلاً من جوليك وأرويك من مدرسة حركة الإدارة باقتراحات إلى حكومة الرئيس فرنكلين روزفلت F. Roosevelt بتبني المبادىء العلمية للإدارة في كتابه الشهير «أبحاث في علم الإدارة» الذي يجسد توصياتهم في مجال الإدارة العامة، حيث اقترحوا سبعة مبادىء إدارية أساسية تعكس عناصر العملية الإدارية وهي التخطيط، التنظيم، التوظيف، التوجيه، التنسيق، التقرير، والإدارة المالية.

يعكس المدخل الهيكلي اتجاهاً امبيريقاً Empirical في دراسة الهياكل

التنظيمية للمنظمات الإدارية من خلال الملاحظة المباشرة كما فعل أصحاب المدرسة العلمية بقيادة تايلور أو من خلال الخبرة الشخصية للباحثين من أمثال فايول زعيم مدرسة حركة الإدارة. فالمبادىء العلمية للإدارة التي طورها أصحاب هذا المدخل تعكس إذن استخدام منهج امبيريقي أو اختباري يوضح مدى تأثر هؤلاء الباحثون بأساليب البحث العلمي المطبقة في علوم أخرى والتي أحرزت تقدماً ملموساً في دراسة مواضيع متباينة، وخاصة ما يتعلق منها بالظواهر الطبيعية كعلم الأحياء، الكيمياء، الفيزياء والرياضيات. كما يعكس المدخل الهيكلي خصائص أخرى في دراسته للهياكل التنظيمية في المنظمات الإدارية تتمثل في فصل الإدارة عن السياسة من ناحية، وفي تجاهل دور المؤثرات البيئية على الأجهزة البيروقراطية من ناحية أخرى.

عليه فإن هناك بعض الانتقادات التي يمكن توجيهها إلى المدخل الهيكلي ويمكن تلخيصها في النقاط الآتية:

أ - إن دعوة أصحاب هذا المدخل للفصل بين السياسة والإدارة حتى فيما يتعلق بالأمور أو القرارات ذات الطابع الفني وذات الصلة بالميزانية مثلاً أمر غير ممكن، نظراً لأن أية نظرية في الإدارة العامة هي في الوقت نفسه نظرية للسياسة. فدعوة أصحاب المدخل الهيكلي إلى فصل السياسة عن الإدارة بالنسبة إلى جون جوس Joh M. Gaus دعوة غير صحيحة، لأن الإدارة العامة دائماً في خدمة السلطة التي تعتمد بدورها على الإدارة في تسيير أمور الدولة بكفاية وفعالية(10).

ب - عدم الترابط Inconsistency المنطقي بين المبادىء العلمية للإدارة التي نادى بها أصحاب المدخل الهيكلي. فروبرت داهل R. Dahl مثلاً يعدد ثلاث مشاكل تحد من مبدأ عالمية أو شمولية المبادىء العلمية للإدارة تتمثل في تجاهل مبادىء نظام القيم السائدة بالمنظمات العامة، والتباين في شخصيات أعضاء التنظيم والأطر الاجتماعية والتقاليد المتباينة من

ثقافة أو دولة إلى أخرى[11] كما أن والدو Waldo ينتقد بدوره مبادىء الإدارة العلمية حيث يشك في صحتها إلى جانب تشكيكه في صحة الطريقة التي تم بها استخلاص هذه المبادىء[12] كما يرى هربرت سايمون H. Simon بأن هناك تناقضاً بين المبادىء العلمية للإدارة لا سيما بين مبدأ نطاق الإشراف ومبدأ زيادة تدعيم الاتصالات الفعالة[13].

جـ - إن تركيز مؤيدو المدخل الهيكلي على الجوانب الرسمية في الهيكل التنظيمي وتجاهلهم للجوانب غير الرسمية يتنافى والواقع، حيث إن الأحزاب السياسية وجماعات المصالح والرأي العام ووسائل الاعلام المختلفة تلعب في واقع الأمر دوراً فعالاً في علمية اتخاذ القرارات التي ينظر إليها أصحاب هذا المدخل على أنها مجرد عملية رسمية تتأثر بالهيكل التنظيمي للمنظمات العامة.

د - إن أصحاب المدخل الهيكلي ينظرون إلى الإدارة العامة كنظام مغلق حددت مبادئه وأسسه سلفاً، وبالتالي فهم ينكرون أثر العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية على الهيكل التنظيمي للإدارة. فالظروف البيئية المحيطة بأبعادها المختلفة تؤثر بصورة مباشرة وغير مباشرة على الهيكل التنظيمي للإدارة، وبالتالي لا يمكن عزل المنظمات العامة والخاصة على حد سواء عن البيئة المحيطة حتى في حالة تطوير مبادىء إدارية تتسم بالتجرد والموضوعية.

هـ - إن عدم التمييز بين المنظمات العامة والمنظمات الخاصة من جانب مؤيدي المدخل الهيكلي يتناسى في واقع الأمر طبيعة الأهداف والمبادىء التي تسعى كل منها إلى تحقيقها. فالمنظمات الخاصة التي تهدف في الأساس إلى تحقيق الربح تختلف بطبيعة الحال عن المنظمات العامة التي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة Public interest والأخلاقيات العامة وغيرها من القيم الاجتماعية الأخرى إلى جانب تحقيق الكفاية

Efficiency، خاصة من جانب منظمات الإدارة العامة ذات الطابع اللامركزي مثل المشروعات العامة بأنماطها المختلفة..

فالمنظمات العامة وإن كانت تسعى إلى تحقيق الكفاية واستغلال الموارد المتاحة الاستغلال الأمثل إلا أن هدفها الأساسي يبقى خدمة المصلحة العامة، وإلا لما استطعنا أن نفسر قيام المنظمات العامة بخدمات مجانية أو مقابل رمزي وهذا لا شك فيه أمر غير مأخوذ به في إطار منظمات إدارة الأعمال.

و - إن اسباغ صفة الآلية على الهيكل التنظيمي للإدارة يتجاهل كلياً دور الفرد ودور العلاقات الإنسانية في التنظيم، عليه فإن كفاية وفعالية المنظمات العامة والخاصة لا يتحقق إلا في ظل احترام وتقدير المشاعر الإنسانية للكوادر الإدارية ولقد جاء هذا النقد في مدرسة العلاقات الإنسانية التي رأى مفكروها من أمثال التومايو E. Mayo وشيستر برنارد C. Barnard أنه يجب النظر والتعامل مع الفرد أو عضو التنظيم كمخلوق اجتماعي له كيانه ومشاعره وليس مجرد مخلوق اقتصادي يمكن تقييمه على أساس الربح والخسارة، وبالتالي فإن غلبة روح التعاون وسيادة المشاعر الإنسانية بين أعضاء التنظيم يدعم من كفاءة الأجهزة الإدارية.

ثانياً - المدخل التاريخي: The Historical Approach

يدعو مؤيدو هذا المدخل إلى دراسة الخبرات التاريخية الماضية من أجل الاستفادة منها في دراسة الواقع الإداري الحاضر إلى جانب الاستفادة منها في المستقبل. فالإدارة كنشاط عُرِفَتْ منذ أقدم الحضارات، وبالتالي فإن الواقع الإداري المعاصر قد يتطلب منا معرفة الاستفادة من الخبرات التاريخية القديمة والحديثة. كما أن الخلفية التاريخية للنشاط الإداري يمكن اعتبارها بمثابة معمل يمكن الباحثين من اثبات أو عدم إثبات فرضياتهم بخصوص دراسة

مواضيع إدارية معاصرة.

فنظراً للطبيعة المميزة لعلم الإدارة العامة وبقية العلوم الاجتماعية الأخرى المجردة، فإن تبني منهج امبيريقي أو اختباري قد يضطر الباحثون إلى الرجوع إلى الخبرات الإدارية السابقة بقصد الاستفادة منها في الدراسات المعاصرة في حقل الإدارة العامة. فإن نقطة الانطلاق لمؤيدي هذا المدخل هو أن لعلم الإدارة المعاصر جدورات وخلفية تاريخية ترجع إلى تاريخ أقدم الحضارات الإنسانية مما يجعل فهم عملية الامتدادات التاريخية أمراً لا مناص منه لاستيعاب الكثير من القضايا الإدارية المعاصرة.

ويلاحظ أن المدخل التاريخي يمثل اتجاهين رئيسيين أحدهما يركز على تتبع تطور الإدارة العامة عبر العصور بقصد الاستفادة أو اختبار فرضيات تتعلق بالواقع الإداري المعاصر[14]، والآخر الذي يعرف بدراسة الحالة Case Study Approach ويركز على خبرات الشخصيات الإدارية المتميزة في الماضي بقصد الاستفادة منها في دراسة قضايا معاصرة[15]. يؤكد أصحاب الاتجاه الأول على مزايا الاستفادة من تتبع التطور الإداري والمتمثلة في القدرة على معرفة الأسباب التي أدت إلى نجاح أو فشل تجارب إدارية سابقة حتى يمكن استخلاص قواعد أو أنماط عامة قد يستفاد منها في الواقع الإداري المعاصر إلى جانب القدرة على فهم أدق للتطور الإداري مع التركيز على الانتقال من نظام إداري متميز إلى نظام إداري آخر. كما أن التجارب التاريخية السابقة، كما أسلفنا الذكر، تعد بمثابة معمل أو إطار لاختبار فرضيات محددة أو لتوضيح الخلفية التاريخية لقضايا إدارية محل الاهتمام.

أما دعاة الاتجاه الثاني الذي يركز على دراسة الحالة فإنه أخذ أو استقى معالمه النظرية الواضحة في عقد الثلاثينات واشتهر أكثر خلال عقدي الأربعينات والخمسينات من القرن العشرين. والقصد من دراسة خبرات «المدراء» Managers أما الوصول إلى تعميمات Generaliztion أو استخدام

الخبرات الماضية كوسيلة أو قناة لنقل المعرفة والمعلومات إلى الدارسين في مجال الإدارة العامة. فدراسة أسباب النجاح أو الفشل في حل مشكلة محددة واجهت أو تواجه القادة الإداريين على حد سواء في فهم وتعلم الكيفية التي يمكن بموجبها تطبيق أساليب فعالة في مواقف معاصرة مشابهة. بالرغم من انتقاد أصحاب هذا الاتجاه للمبادىء العلمية للإدارة التي طورها أصحاب المدرسة التقليدية أو الكلاسيكية، فإن مؤيدي دراسة الحالة توصلوا إلى تعميمات ومبادىء مستخلصة من خبرات إدارية سابقة مشابهة إلى حد كبير للمبادىء العلمية التي توصل إليها أصحاب المدرسة العلمية للإدارة[16].

إن تركيز هذا الاتجاه على دراسة سيرة Biography القادة أو «المدراء» الإداريين بالمنظمات العامة ينطلق من اعتبار الإدارة العامة كنشاط إنساني، وعليه فإن الأمر يتطلب ضرورة فهم من الذي قام بمثل هذا النشاط أو ذاك من المسؤولين الرسميين. فالمسؤولون الإداريون هم إذن بالنسبة لأصحاب هذا المدخل أفضل من يعرف الكيفية أو الميكانيكية التي تسير بموجبها منظمات الإدارة العامة، وبالتالي فإن أية محاولة منا لفهم طبيعة مجال الإدارة العامة يتطلب استيعاب تجارب وانطباعات «المدراء» السابقة والحاضرة، فالاحتفاظ أو تسجيل خبرات المسؤولين الإداريين يعتبر مصدراً حيوياً يمكن الاستفادة منه في دراسات السلوك الإداري بالمنظمات العامة. غير أنه يجب التنبيه إلى أن العديد من هذه الخبرات الهامة لم تسجل، وبالتالي لم تصل إلينا ونستفد منها كما يجب.

أما فيما يتعلق بالتراث أو السجلات المتوفرة لدينا الآن فإنها تتمثل أساساً في أعمال القادة الإداريين أو السياسيين على مستويات اتخاذ القرار إلى جانب اتجاهات الحكام والمسؤولين الإداريين تجاه وظائفهم والأساليب التي اكتسبوها من خلال قيامهم بالأعمال اليومية[17].

إذن فدراسة الحالة تساعد القادة الإداريين بالمنظمات العامة على اتخاذ

قرارات ناجحة وعقلانية نظراً للاستفادة من الخبرات الماضية في قضايا مشابهة. والحالات التي يستفيد منها القادة بمنظمات الإدارة العامة أعدت ودونت من جانب أفراد عاشوا التجربة ولاحظوها مباشرة. ولكي تكون الاستفادة أعم وأشمل يتحتم على القادة بمنظمات الإدارة العامة التركيز والاستفادة من النشاطات أو الخبرات الماضية في نفس الإطار تفادياً لتشتت الجهود والطاقات[18].

ويرجع حماس علماء الإدارة العامة في تبني دراسة الحالة في الفترة 1940 ـ 1960 إلى قيام الثورة السلوكية **Behavioral Revolution** في مجال العلوم الاجتماعية والرغبة في تدعيم أواصر الصلة بين علم السياسة وعلم الإدارة العامة التي كانت على ارتباط وثيق بعلم إدارة الأعمال. فتأكيد الثورة السلوكية على تبني أساليب بحث علمية في دراسة الظواهر الاجتماعية دفع بعض علماء الإدارة العامة إلى تبني دراسة الحالة ذات الاتجاه الأمبيريقي في دراسة سلوك المنظمات العامة. كما أن تبني دراسة الحالة مكن فريق الباحثين الذين ليست لديهم معرفة أو صلة بعلم الاجتماع وعلم النفس ويعارضون ارتباط الإدارة العامة بعلم إدارة الأعمال من إعادة توثيق وتقوية أواصر العلاقة بين الإدارة العامة وعلم السياسة[19].

إن المدخل التاريخي باتجاهاته المختلفة التي تؤكد على أهمية الاستفادة من الخبرات الإدارية الماضية يستند أساساً على فهم الماضي بأبعاده المختلفة. ولكن المشكلة في هذا المدخل تكمن في تأكيد وإصرار أصحابه على تجاهل الحاضر، حيث إن عالمنا اليوم عالم ديناميكي ومتطور بمعنى الكلمة، وبالتالي يمكن القول بأن عالم الأمس ليس هو نفسه بالضرورة عالم اليوم وإن عالم اليوم ليس هو أيضاً بالضرورة عالم الغد. ولقد تم توجيه جملة من الانتقادات إلى هذا المدخل يمكن إجمالها في النقاط التالية:

أ ـ إن محاولة إثبات فرضية ما من خلال استعراض النشاطات الإدارية

التاريخية قد يخرج الباحث عن معيار الحياد والموضوعية، خاصة عندما يلجأ الأخير إلى استخلاص عناصر المادة التاريخية التي تؤيد فقط فرضيته، وبالتالي يتم أبعاد ما يتنافى معها من أدلة ملموسة.

فالباحث إذن يمكنه أن يتلاعب بالمادة التاريخية لتأييد فرضية ينحاز إليها أو رفض فرضية لا يرتاح إليها وهذا أمر يتنافى بطبيعة الحال وأساليب البحث التي تؤكد على الحياد والموضوعية. كما أن الانحياز بمثل هذه الكيفية من جانب الباحث قد يوضح جزءاً من الحقيقة التاريخية ويتجاهل الجزء الآخر الذي قد يكون أهم.

ب ـ إن المادة التاريخية التي يستند إليها الباحثون في اختبار فرضياتهم لا تعكس بالضرورة وجود ارتباطات سببيّة أو تطوراً يسير وفق نظام معين، وبالتالي فإن الرأي القائل الذي يؤيده أصحاب هذا المدخل بأن التاريخ يتطور دائماً ويسير في اتجاه محدد ومعلوم يمكن الباحثين من استخلاص نتائج أو قوانين ثابتة يمكنها أن تفسر الجوانب المختلفة التي تحيط بعملية التطور التاريخية ليس له ما يسنده أو يؤكده في أرض الواقع. فتطور الإدارة العامة كنشاط لا يعني بالضرورة وجود ميكانيكية آلية ما يستطيع الباحثون تحديدها وصياغاتها في شكل قوانين حتمية.

جـ ـ إن الاعتماد على المدخل التاريخي في دراسة مواضيع الإدارة العامة قد يمثل وجود نوع من الخطورة لأنه حتى مع افتراض التشابه بين الماضي والحاضر، فإن ذلك لا يعني بالضرورة أن الأسلوب الإداري الذي طبق في الماضي بنجاح سيؤدي حتماً إلى نفس النتائج في الحاضر، فالبرغم من أنه لا يمكن إنكار أهمية تحليل الخبرات الماضية والاستفادة منها في الحاضر، فإنه يصعب ضمان تشابه المواقف والمشاكل الإدارية التي تعاصرها المنظمات العامة بمواقف ومشاكل واجهتها أجهزة حكومية سابقة.

د - إن هناك تناقضاً بين ما يدعو إليه أصحاب دراسة الحالة في انتقادهم للمبادىء العلمية للإدارة التي نادى بها أصحاب المدخل الهيكلي وبين ما توصل إليه بعضهم، مثل أرنست دال Ernest Dale من خلال دراستهم لخبرات وسيرة قيادات إدارية معروفة، من تعميمات ومبادىء تتشابه إلى حد كبير مع المبادىء العلمية للإدارة. فكيف يمكننا أن نفسر الدعوة إلى انتقاد الآخرين في الوقوع في خطأ ما وأن نقوم في نفس الوقت بتكرار الخطأ ذاته.

هـ - إن الخبرات التاريخية والتطور الإداري عبر العصور تشكل وجود مادة تاريخية ضخمة في التراث الإنساني إلى درجة أنه يمكن القول بأن الإستفادة من هذه المادة التاريخية الغزيرة يعتبر في واقع الأمر مهمة صعبة نظراً للقيود المفروضة على الطاقات البشرية. فالإدارة كنشاط إنساني على العموم والخبرات الإدارية للقادة الإداريين على الخصوص تبلغ درجة كبيرة من الضخامة هذا مع العلم بأن قدراً كبيراً منها لم يصلنا إما نتيجة للضياع أو نتيجة لعدم التدوين. كما أن الباحثين في علم الإدارة العامة يواجهون خيارات صعبة تتمثل إما في نقص الحقائق التاريخية، وبالتالي قد يتم تجاهل حقائق أخرى قد تعتبر أكبر أهمية، أو أنه يتناول كل المادة التاريخية دفعة واحدة وهذا قد يفوق الطاقة والقدرة البشرية المحدودة.

ثالثاً - المدخل السلوكي: Behavioral Approach

جاء المدخل السلوكي كرد فعل أو تحد Challenge لآراء المدرسة التقليدية في الإدارة التي أهملت دور العلاقات الإنسانية في الإدارة، وعليه فإن الإطار الفكري الذي يتبناه هذا المدخل ينطبق عليه وصف مدرسة فكرية أو إطار نظري عام أو باراديم Paradigm وهو مفهوم طوره توماس كون Thomas kuhun في دراسته بخصوص تتبع تطور الهيكل البنياني للثورة العلمية[20].

كما يعكس المدخل السلوكي مدى تأثر الإدارة العامة بالعلوم الاجتماعية الأخرى وخاصة علم الاجتماع وعلم النفس وعلم النفس الاجتماعي. إن محور تركيز أصحاب المدخل السلوكي هو الإنسان الذي يعتبر بالنسبة لهم القوة المحركة والفعالة في المنظمات الإدارية، وبالتالي فإن أية عملية تقييم حقيقية للتنظيم يجب أن تأخذ في الاعتبار جانب العلاقات الإنسانية حتى تتفادى الوقوع في الخطأ.

يتضح مدى استفادة أصحاب المدخل السلوكي من خطأ أصحاب المدخل التقليدي في التركيز على الجوانب الرسمية في التنظيم، ومن ثم فإنهم أولوا اهتماماً بالغاً للجوانب والقنوات غير الرسمية في التنظيم ومدى أثر ذلك على تحقيق الأهداف التي تسعى المنظمات الحكومية إلى تحقيقها. إن إثارة موضوع العلاقات الإنسانية من جانب أصحاب هذا المدخل وأثر ذلك على الكفاية والفعالية في التنظيم أضاف بعداً جديداً في مجال الإدارة، حيث إن نظام الإدارة أصبح يعامل على أساس أنه نظام مفتوح يتأثر ويتفاعل مع الظروف البيئية المحيطة. فنظام القيم السائد في المجتمع الذي يأخذ في الاعتبار أهمية العلاقات الإنسانية في التنظيم يمكن اعتباره خير مؤشر ودليل للقيادات الإدارية في تحديد وتنفيذ الأهداف العامة التي يسعى التنظيم البيروقراطي إلى تحقيقها، وعليه يمكن الحديث عن سيادة روح التعاون والوفاق بين أعضاء التنظيم مما يدعم جانبي الكفاية والفعالية في منظمات الإدارة العامة بمختلف أنماطها.

مع أن أصحاب المدخل السلوكي أعطوا أهمية بالغة للجوانب الإنسانية في التنظيم، إلا أنهم لم يتجاهلوا في واقع الأمر أهمية الجوانب الفنية أو غير الإنسانية، بالرغم من انتقاداهم لتركيز أصحاب المدخل التقليدي على هذا الجانب بإفراط. إن مراعاة الجوانب الإنسانية في التنظيم تعني في أوسع معانيها مراعاة لمشاعر العاملين أو أعضاء التنظيم عنه طريق توفير مناخ عمل ملائم يجسد روح التعاون والانسجام إلى جانب الأخذ بمبدأ مشاركة أعضاء التنظيم في عملية اتخاذ القرارات التي تعكس في نهاية المطاف المصلحة العامة.

إن نقطة البداية في تأسيس هذا المدخل جاءت نتيجة لقيام كل من إلتون مايو Elton Mayo وفرتز روتلز برجر Fritz Roethlisberger بما يعرف بدراسات هو ثورن «Howthorne Studies» في عام 1927، وهي دراسات متعلقة بظروف العمل وسلوك العاملين في مصنع يعرف باسم «Western Electric Factory». وبالرغم من أن الفرضية التي انطلق منها كلٌ من إلتون مايو وروتلز برجر في دراساتهما الشهيرة هي نفس فرضية الدراسة العلمية للإدارة التي تؤكد على أن استجابة العمال للتغير في ظروف العمل تجسد عملية آلية أو ميكانيكية، إلا أنهما لاحظا عدم وجود علاقة بين الظروف المادية للعمل والإنتاجية، نظراً لوجود علاقة واضحة بين العوامل النفسية والإجتماعية من ناحية والكفاية والفاعلية من ناحية أخرى[21].

يعتبر شيستر برنارد «Chester Bernard» أول من نبه إلى مفهوم النظام المفتوح في الإدارة وذلك عند إشارته إلى مفهوم التنظيم كنظام تعاوني «Cooperative System» متناسق ومتكامل ومتداخل يتكون من نظم فرعية «Sub - Systems» أو جزئية يتكون من مجموعها النظام التعاوني الكلي الذي يتسم بسيادة الروح التعاونية إلى جانب وجود أهداف مشتركة يعمل أعضاء التنظيم على تحقيقها من خلال وجود نظام فعال للاتصالات[22]. وهناك عدد كبير من الباحثين أسهم في تطوير المدخل السلوكي إلى جانب تشيستر برنارد عن طريق الاهتمام بدراسة الجوانب النفسية والإنسانية في التنظيم مستخدمين أساليب بحث أمبيريقية أو اختيارية تتمشى وطبيعة التقدم الذي أحرزته العلوم الاجتماعية في فترة عقد الخمسينات وما بعده[23].

وبالرغم من أن أصحاب المدخل السلوكي في الإدارة العامة تعاملوا مع التنظيم البيروقراطي على غرار الكائنات الحية المتفاعلة مع الظروف البيئية المحيطة، فإن أدبيات الإدارة تشير إلى وجود مجموعة من الانتقادات يمكن إجمالها في النقاط التالية:

1 - إن أسلوب التحليل الجزئي «Micro - Analysis Approach» الذي يتبناه أصحاب المدخل السلوكي عن طريق التركيز على الفرد باعتباره القوة الديناميكية الفعالة في التنظيم جعلهم يتجاهلون عن قصد أهمية أسلوب التحليل الكلي «Amacro - Analysis Approach» في دراسة ومعرفة الجوانب المختلفة للتنظيم. فدراسة السلوك الإداري للمنظمات العامة لا يتطلب بطبيعة الحال تبني أسلوب بحث معين وتجاهل بقية الأساليب الأخرى، خاصة إذا علمنا أن لكل أسلوب بحث نقاط قوة يجب التمسك بها ونقاط ضعف يجب تفاديها حتى تتسم الدراسات الإدارية بالصبغة العلمية المطلوبة.

2 - إن مفهوم التنظيم كنظام تعاوني متناسق ومتكامل ينطلق من فرضية أن الأجزاء التي يتكون منها التنظيم متناسقة ومتداخلة بحيث أن كلا منها يكمل ويتداخل مع آخر، عليه فإن أي اختلال في جزء منها يؤدي بطبيعة الحال إلى اختلال النظام التعاوني ككل. لكن أصحاب المدخل السلوكي لم يوضحوا لنا كيف ولماذا يحدث الاختلال في النظام التعاوني المتناسق والمتداخل، لاسيما أن هناك عدة أجزاء في التنظيم تعكس جوانب قانونية واقتصادية وسياسية لم تحظ باهتمام أصحاب المدخل السلوكي على غرار الجانب الإنساني في التنظيم.

3 - إن تعدد الدراسات التي قام بها أصحاب المدخل السلوكي بخصوص أهمية المتغيرات الاجتماعية في التنظيم أدت إلى إثراء أدبيات الإدارة بدرجة ملحوظة إلى حد أن القارىء لم يعد بإمكانه معرفة أي الجوانب الإنسانية أكثر أهمية من حيث الترتيب في التنظيم. فهل يمكن اعتبار الفرد أهم من طابع التنسيق والتعاون أو أن التوفيق بين الجوانب غير الرسمية والرسمية يعتبر أهم المتغيرات في التنظيم. فالأبحاث في هذا المجال متعددة ومتنوعة وتركز على متغيرات دون أخرى، الأمر الذي يثير عدة تساؤلات تتعلق بغياب تنسيق الجهود والاتفاق على المواضيع العامة ذات

الجانب الإنساني في التنظيم.

رابعاً ـ المدخل البيئي المقارن: «Ecological Approach»

إن قيام الثورة السلوكية في مجال العلوم الاجتماعية على العموم وفي مجالات الإدارة على الخصوص فتح المجال أمام اتجاهات وآراء جديدة حول الإدارة التي أصبح ينظر إليها كنظام مفتوح يتفاعل ويتأثر مع البيئة الخارجية والداخلية المحيطة بعواملها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وينطلق أصحاب المدخل البيئي المقارن من فرضية أن الإدارة العامة نظام مفتوح يتأثر ويؤثر في الظروف البيئية المحيطة، وبالتالي فإنه يمكن القول بأن النظام الإداري في الدولة «أ» هو استجابة حقيقية لظروفها البيئية المحيطة الأمر الذي يجعله يختلف عن النظام الإداري في الدولة «ب» أو الدولة «جـ» لنفس الاعتبارات والظروف. إذن فأصحاب المدخل البيئي المقارن يؤكدون على أن أية محاولة من دولة ما لتبني نظام إداري في دولة أو دول أخرى أكثر تقدماً سيكون حتماً مصيره الفشل في حالة عدم مراعاة اختلاف الظروف البيئية المحيطة، عليه فإن تطبيق نظام الإدارة الإنجليزي الفعال في بريطانيا في الهند إبان فترة الاستعمار لم يحقق النتائج المرجوة منه نظراً لاختلاف الظروف البيئية في الهند عنها في بريطانيا. كما أن الكثير من دول العالم الثالث حاولت بعد حصولها على الاستقلال أن تتبنى النظم الإدارية للدول المستعمرة، ولكنها فشلت في تحقيق أهدافها نظراً لعدم مراعاتها اختلاف الظروف البيئية المحيطة.

فالنظام الإداري بالنسبة لأصحاب هذا المدخل يكون ناجحاً ويحقق الأهداف أو الخطط المنشودة منه عندما يعكس بصدق ظروف البلاد الحقيقية بما في ذلك عادات وتقاليد متميزة. هذا الرأي بالطبع ليس دعوة إلى عدم التغيير إلى الأحسن، ولكن على الدول المعنية وفق منظور هذا المدخل أن تكيف نظمها الإدارية وتعدل فيها كلما لاحظت أن الظروف قد تغيرت أو أنها تتغير إلى الأحسن. والنظام الإداري الناجح لا يأخذ في الحسبان فقط الظروف

البيئية الداخلية، ولكنه يولي أهمية بالغة أيضاً للعوامل البيئية الخارجية، نظراً لأن الدول لا تستطيع أن تعيش بمعزل عن نفسها في عالم أصبحت فيه سمة التداخل والتعاون من السمات المؤكدة التي لا يمكن تجاهلها.

لقد تطور المدخل البيئي المقارن نتيجة لاهتمامات الباحثين، أمثال فريد رجيز «Fred Riggs» وفريل هيدي «Ferrel Heady»، ليس فقط بدراسة نظم إدارية معينة خاصة في أوروبا وأمريكا الشمالية، ولكن أيضاً نتيجة للاهتمام بدراسة النظم الإدارية لدول العالم الثالث التي أصبحت تشكل منذ الستينات في هذا القرن أكثر من نصف عدد دول العالم. كما أن المدخل البيئي المقارن جاء مكملاً للجهود التي قامت بها الأمم المتحدة وهيئاتها الخاصة في إطار برامجها في دول العالم الثالث، وما ترتب على ذلك من أهمية الإلمام بالظروف البيئية المحيطة اللازمة لنجاح برامج الأمم المتحدة. فالمدخل البيئي المقارن يتخطى في واقع الأمر الحدود السياسية بهدف دراسة الظروف البيئية لدول العالم حتى يسهل إجراء عملية مقارنات إما بقصد تطوير المعرفة والعلم في مجال الدراسات المقارنة، أو بقصد الإلمام بظروف البيئة المختلفة لدول العالم لأسباب سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية تتعلق بعملية التنمية وبرامج المساعدات وغيرها من الأسباب الأخرى[24].

إذن فتبنى المدخل البيئي المقارن في دراسة سلوك منظمات الإدارة العامة من قبل الباحثين يتطلب في واقع الأمر الإلمام بالظروف البيئية المحيطة حتى يمكن القيام بعملية مقارنة بين النظم الإدارية والسياسية المختلفة. والمقارنة التي يهتم بها أصحاب هذا المدخل تنصب إما على منظمات الإدارة العامة داخل دولة معينة أو أنها تتعلق بنظم إدارية لدول مختلفة، أو أنها تنصب على موضوع معين كالبيروقراطية في إطار نظم إدارية مختلفة. ولقد أصبح المدخل البيئي المقارن اليوم أسلوب أو منهج بحث واسع الانتشار لا سيما بعد عملية انفصاله عن مجال الإدارة الدولية وتبنيه من قبل علماء الإدارة العامة.

إن المدخل البيئي المقارن يتطلب من علماء الإدارة العامة الانخراط والتوسع في تفاصيل العوامل البيئية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية المتباينة لأكثر من مائة وثمانين دولة هي مجموع دول عالم نهاية القرن العشرين، وهذا لا شك عدد كبير من الدول يحتاج إلى جهود وطاقات قد تفوق الإمكانيات المتاحة لعلماء الإدارة العامة.

فطالما أن عملية المقارنة لا تكتمل إلا بعد معرفتنا المسبقة بالظروف البيئية المحيطة لأطراف النظام الدولي، فإن على الباحثين الذين ينتمون إلى هذا المدخل الالتزام بالموضوعية وعدم التحيز لثقافة دون أخرى تجنباً لقيامهم بمقارنات منحازة biased. ولا يخلو المدخل البيئي المقارن مثله في ذلك مثل بقية مداخل البحث الأخرى من انتقادات يمكن إجمالها في النقاط التالية:

1 - بالرغم من أن الاتجاه العام والهدف الأساسي لأصحاب المدخل البيئي المقارن هو تطوير إطار نظري يتسم بالعمومية والشمول يمكن عن طريقه فهم النظم الإدارية المختلفة في إطار مقارن، إلا أن محاولات الباحثون في هذا السياق بالنسبة لروبرت جوليمبوسكي لم تحقق مثل هذا الهدف الطموح حتى الآن[25]. فعملية بناء نظرية شاملة تمكننا من فهم النظم الإدارية المختلفة من منظور مقارن هدف ليس سهل التحقيق، لاسيما إذا أخذنا في الاعتبار المشاكل التي يواجهها الباحثون في مجال العلوم الاجتماعية التي تتعامل مع متغيرات تتسم بالتغير المستمر.

2 - إن تركيز الباحثين في المدخل البيئي المقارن على الجانب النظري قد جاء على حساب الجانب التطبيقي، خاصة وأن العلوم الاجتماعية عموماً وعلم الإدارة العامة خصوصاً تسعى جاهدة إلى تضييق الفجوة أو التوفيق بين الجانبين النظري والتطبيقي، حتى تكون مساهماتها في حل مشاكل المجتمع مساهمة فعالة. ونظراً لأن علم الإدارة العامة منذ نشأته ركز بدرجة ملحوظة على الجانب التطبيقي حتى يكون على صلة وثيقة بأرض الواقع فإن فريقاً من الباحثين ينتقد تركيز أصحاب المدخل البيئي المقارن

على الجانب النظري على حساب الجانب التطبيقي.

3 - إن نشأة وتطور المدخل البيئي المقارن في الدول الغربية يثير نقطة جديرة بالاهتمام تتمثل في التساؤل حول مدى موضوعية وانحياز هذه الدراسات للثقافة الغربية، وبالتالي فإن أية عملية للمقارنة بين نظم إدارية مختلفة من قبيل باحثين غربيين قد تصبح موضع شك. كما أن معرفة علماء الإدارة من الدول الغربية بظروف الدول الأخرى لا يمكن أن تكون متكاملة إلا من خلال المعايشة أو الملاحظة المباشرة، وهذا أمر يتطلب بطبيعة الحال بروز باحثين غير غربيين لديهم دراية وعلم كامل بالظروف البيئية المحيطة بدولهم للقيام بدراسات إدارية علمية مقارنة.

4 - إن تطبيق المدخل البيئي المقارن في دراسة ومقارنة النظم الإدارية المختلفة يتطلب أولاً من الباحثين الإلمام بفروع مختلفة من المعرفة ذات صلة بعلم الإدارة مثل علم النفس والاجتماع والاقتصاد والسياسة، ويتطلب ثانياً القيام بدراسات مفصلة للظروف البيئية الداخلية والخارجية بعواملها السياسية والاقتصادية والإجتماعية والثقافية في أكثر من مائة وثمانين دولة. إن عملية الإلمام بفروع معرفة مختلفة ذات صلة وثيقة بعلم الإدارة العامة إلى جانب القيام بدراسات مفصلة للظروف البيئية المحيطة بدول العالم المختلفة تحتاج في واقع الأمر إلى إمكانيات صعبة إن لم تكن مستحيلة التحقيق خاصة وأن الظروف البيئية المتغيرة باستمرار تجعل الباحثين في سباق مستمر مع الزمن.

خامساً - مدخل النظم: System Approach

يعتبر مدخل النظم من أكثر المداخل النظرية شيوعاً في مجالي العلوم الاجتماعية وعلم الإدارة على حد سواء. وينطلق أصحاب هذا المدخل عموماً من فرضية مشابهة لفرضية المدخل السلوكي والمدخل البيئي المقارن في اعتبار

الإدارة نظاماً مفتوحاً يتفاعل مع الظروف البيئية الداخلية والخارجية على حد سواء، وبالتالي فإن هذا المداخل الفكرية لا تفصل بين الإدارة والسياسة على اعتبار أن الظروف السياسية مثلها في ذلك مثل بقية الظروف البيئية الأخرى تتفاعل وتؤثر في النظام الإداري مهما اختلفت هيكليته.

لقد اقتبس الباحثون في علم الإدارة العامة مدخل النظم من علوم أخرى نظراً لما حققه هذا المدخل من أساليب جديدة في التحليل مكنت الدارسين من دراسة المشاكل والقضايا التي تواجهها العلوم الاجتماعية من منظور كلي. كما أن مدخل النظم يتمشى والاتجاه العام في علم الإدارة العامة الذي يسعى الباحثون فيه إلى بناء أو تطوير نظرية كلية يمكن من خلالها فهم النظم الإدارية والسياسية ككل، وبالتالي فإن بروز هذا المدخل منذ عقد الخمسينات من القرن العشرين قد مكن الباحثون من دراسة نظم الإدارة العامة أو دراسة النظم الفرعية الملحقة به[26].

يتعامل أصحاب مدخل النظم مع الإدارة العامة كنظام مفتوح ومتداخل نظراً لتفاعله المستمر مع الظروف البيئية المحيطة من ناحية، ونظراً لطبيعة علاقات الاعتماد المتبادل بين النظم الفرعية Sub - Systems المكونة لنظام الإدارة العامة من ناحية أخرى. إن علاقات الاعتماد المتبادل بين النظم الفرعية أو الأجزاء المكونة للنظام جعلت أصحاب هذا المدخل يتبنون فرضية مفادها أن العلاقة بين النظم الفرعية أو الأجزاء المكونة للنظام تعكس وجود حالة توازن State of Equilibrium متسمرة، وبالتالي فإن أي خلل في أجزاء النظام يتبع آلياً بعملية تكييف تعيد النظام إلى حالة التوازن. ولقد طور أصحاب هذا المدخل مفاهيم ومصطلحات خاصة سيتم التعرض لها بالتفصيل في الباب الثاني عند الحديث عن عناصر عملية الإدارة العامة.

ويغلب الطابع التحليلي على مدخل النظم في معاملته لنظام الإدارة نظراً لتركيز الباحثين على تحديد طبيعة العلاقة بين الأجزاء المكونة للنظام التي

يفترض أنها في حالة توازن مستمرة. كما أن هذا المدخل يمكننا من معرفة الأسباب الكامنة وراء نجاح أو فشل بعض النظم الإدارية مقارنة بنظم إدارية أخرى، وبالتالي فإن الاهتمام بالكيفية التي يعمل بها نظام ما لم يمنع أصحاب هذا المدخل من التركيز على تقصّي الأسباب الكامنة وراء نجاح بعض النظم الإدارية دون سواها.

كما يلاحظ أيضاً أن أسلوب البحث الاختباري أو الامبيريقي يغلب على دراسات أصحاب هذا المدخل. فقيام الثورة السلوكية وما ترتب عنها من سعي الباحثين في العلوم الاجتماعية بفروعها المختلفة من إضفاء صبغة العلمية في دراساتهم عن طريق الملاحظة المباشرة أو استخدام أساليب بحث كمية ميزت الدراسات الحديثة والمعاصرة في علم الإدارة العامة عن الدراسات التقليدية. من مزايا مدخل النظم أنه يتعامل مع النظام الإداري ككل متكامل أو وحدة، واحدة بالرغم من تكون هذا النظام من أجزاء فرعية تربطها علاقات اعتماد متبادل، وبالتالي فإن عملية اتخاذ القرارات بالإدارة العامة لا تنبع مثلاً من فراغ طالما أن ذلك يعكس وجود تفاعل النظم الفرعية بنظام الإدارة العامة.

ومن المزايا الأخرى لاستخدام مدخل النظم في دراسات الإدارة العامة أنه يحدد لنا متى يكون النظام الإداري في حالة توازن ومتى يكون في حالة خلل. وأخيراً وليس آخراً فإن من مزايا مدخل النظم اتسامه بالبساطة والعمومية حيث يمكن استخدامه من قبل الباحثين في تحليل ودراسة النظم الإدارية والسياسية بمختلف اتجاهاتها وثقافاتها على اعتبار أن كل النظم تعمل في إطار ظروف بيئية محيطة وأن كل النظم تتكون من مجموعة نظم فرعية تربطها علاقات اعتماد متبادل.

ولكن مدخل النظم لم يسلم من الانتقادات التي يمكن إجمالها عموماً في مجموعة النقاط التالية:

1 - إن تأكيد مدخل النظم على أن كل أجزاء النظام الإداري متداخلة وتربطها علاقات اعتماد متبادلة بحيث إن أي تغير في جزء منها سيترتب عنه

بالضرورة تغير في النظم الفرعية الأخرى حتى يعود النظام إلى حالة التوازن الأولى، لم يتبع في واقع الأمر بتفسير يوضح اتجاهات أو مقدار التغير في علاقة الجزء ببقية الأجزاء الأخرى مما يترك الأمر يتسم بعدم الوضوح والدقة. فهل التغيير في جزء معين من أجزاء النظام بنسبة معينة يلحق أو يترتب عليه تغيرات في الأجزاء الأخرى المكونة للنظام بنفس النسبة أو أكثر أو أقل من المستوى الذي حدث.

2 - إن استخدام أصحاب مدخل النظم لمفاهيم معينة وتعريفها تعريفاً عاماً قد لا يمكن الباحثين من قياس مفاهيم مثل التأييد والمطالب والمعارضة قياساً دقيقاً بحيث نستطيع أن نقارن مثلاً بين هذه المفاهيم في بلدان وثقافات مختلفة. كما أن مدخل النظم لم يحدد لنا عما إذا كانت مفاهيم مثل التأييد والمطالب والمعارضة تحمل نفس المعنى في جميع النظم التي تختلف بطبيعة الحالة من حيث نظمها السياسية والإدارية.

3 - إن إشارة أصحاب مدخل النظم إلى العملية الإدارية على أساس أنها مجرد عملية تحويل المدخلات إلى مخرجات جعلت العديد من الناقدين يصف عملية التحويل بأنها مجرد صندوق مغلق Black Box لا يوضح عناصر هذه العملية بالتفصيل، وبالتالي فإننا لا نعرف بوضوح مثلاً الكيفية التي يتخذ بها القرار في المنظمات العامة وما هي القوى والجوانب الرسمية وغير الرسمية التي تلعب أولا تلعب دوراً هاماً في عملية اتخاذ القرارات . . .

سادساً - المدخل الموقفي: «Situational or Contingency Approach»

يعد المدخل الموقفي أو مدخل الاحتمالات من المداخل الحديثة في علم الإدارة، وهو يوضح إلى حد كبير مدى تأثر علماء الإدارة العامة بأساليب البحث في علم إدارة الأعمال. إن نقطة الانطلاق في المدخل الموقفي هو

رفض أية محاولة تدعو إلى تطوير مبادىء وأسس ثابتة وشاملة في الإدارة نظراً لأن هذه المبادىء، والأسس تختلف من موقف إداري إلى آخر. فأصحاب هذا المدخل يؤكدون على أن فكرة أو الدعوة إلى وجود مبادىء، وقواعد ثابتة وشاملة على غرار ما نادت به المدرسة العلمية للإدارة يعتبر في واقع الأمر تقييداً للنظم الإدارية التي هي بطبيعة الحال في حالة تفاعل مستمر مع الظروف البيئية المحيطة، وبالتالي فإن المواقف التي تواجهها المنظمات العامة اليوم قد تختلف عن الغد وهكذا[27].

ويؤكد أصحاب مدخل الاحتمالات بأن القدرة على تحقيق أهداف التنظيم تتطلب من المنظمات سواء كانت عامة أو خاصة النظر إلى الموقف أو المواقف التي تواجهها بعناية من حيث الأوضاع الداخلية للبيئة والمتمثل في الإمكانيات والهياكل والظروف الخارجية للبيئة وما قد يترتب عنها من تحديات وتأثيرات. إذن فعلى المنظمات العامة أن تكيف نفسها داخلياً بناء على الظروف البيئية الخارجية المحيطة، الأمر الذي يتطلب أن تقوم القيادات الإدارية بمنظمات الإدارة العامة بالنظر إلى كل موقف يواجهها على حدة وذلك في إطار فهم العلاقة بين أجزاء التنظيم التي تربطها علاقات تداخل واعتماد متبادل نتيجة للتأثر بالظروف البيئة المحيطة. فالمنظمات العامة وفق هذا المدخل ليس لديها مبادىء وقواعد ثابتة تستطيع من خلالها مواجهة جميع المشاكل التي تواجهها باستمرار عبر الزمن، وبالتالي يتحتم على الأجهزة البيروقراطية أن تتعامل مع المواقف التي تواجهها وفق المعطيات المتاحة نظراً لاختلاف الظروف البيئية المحيطة من موقف إلى آخر، كما أن منظمات الإدارة العامة تستطيع أن تطور وسائل مناسبة ناتجة من خبرتها الطويلة في التعامل مع مواقف مختلفة لمواجهة ظروف متشابهة، ولكن هذه الوسائل أو الأسس لا يمكن أن تصبح بأي حال من الأحوال مبادىء وقواعد يتم التعامل بها حاضراً أو مستقبلاً[28].

إذن فالمدخل الموقفي يتشابه مع المداخل السلوكية والبيئية المقارنة

والنظم في انتقادهم للمبادىء العلمية للإدارة التي لا تأخذ في الاعتبار تفاعل وتغير الظروف البيئية المحيطة، وعليه فإنها ترفض بقوة مبادىء المدرسة العلمية للإدارة التي طورها تايلور والتي تنادي بالطريقة الواحدة الأفضل «One Best Way». فأصحاب المدخل الموقفي يرفضون المفاهيم والأفكار المتعلقة بالطريقة الواحدة المثالية أو الأفضل للتخطيط، يرفضون الطريقة الواحدة المثالية للقيادة، الطريقة الواحدة الأفضل للتنظيم، الطريق الواحدة المثالية للإشراف والرقابة، والطريقة الواحدة الأفضل لاتخاذ القرارات أو الاتصال. إن اختيار المبادىء والأساليب الأفضل لا يتم وفق منظور أصحاب هذا المدخل إلا بعد أن تتعامل القيادات الإدارية مع الظروف والملابسات التي تواجهها حتى يمكنها فيما بعد اتخاذ قرارات رشيدة. فالأساس الذي يرتكز عليه أصحاب مدخل الاحتمالات هو إذن مواجهة الموقف أولاً ثم إصدار الحكم أو القرار ثانياً وليس اتخاذ القرار بناء على قواعد ومبادىء ثابتة قد لا تعكس بالضرورة الظروف البيئية المحيطة[29].

ويؤكد أصحاب هذا المدخل بأن تطبيق نفس المبادىء أمر غير مقبول حتى في مجال العلوم الطبيعية أو المجردة، حيث إنه لا يعقل أن يحقن الطبيب مثلاً كل مرضاه بحقنة البنسلين «penicillin» لأن ذلك يتوقف على الموقف وعما إذا كان المريض لديه حساسية أو ليس لديه حساسية من هذه الحقنة.

إن دعوة أصحاب هذا المدخل لقيام النظم الإدارية بمعالجة القضايا أو المواقف التي تواجهها بناء على طبيعة كل موقف على حدة لا يعني بالضرورة إهمال أصحاب هذا المدخل للأطر النظرية وأساليب البحث في علم الإدارة لأنها تساهم في واقع الأمر في إعداد قيادات وكوادر إدارية قادرة على التكيف مع البيئة ومواجهة المشاكل بثقة وكل تحدٍ[30].

أما فيما يتعلق بالانتقادات الموجهة إلى المدخل الموقفي فإنها تتشابه إلى حد ما مع تلك الانتقادات الموجهة إلى المدخل السلوكي ومدخل النظم.

ويمكن إجمال الانتقادات الموجهة إلى مدخل الاحتمالات أو المدخل الموقفي في النقاط التالية:

1 - إن تركيز المدخل الموقف على دراسة المواقف المختلفة التي تعكس التفاعل الديناميكي بين الإدارة والظروف البيئية المحيطة جاء عموماً على حساب التركيز على بناء أطر فكرية ذات جانب نظري بحت.

2 - إن الإلمام بالمواقف الماضية المشابهة يحتاج إلى وقت وجهد قد يفوق قدرات واستعدادات القادة الإداريين في الكثير من الأحيان. فضيق الوقت وعدم توفر الخبرة والمعرفة قد يجعل صانع القرار في غنى عن مغبة البحث عن مواقف مشابهة في الماضي.

3 - إن دراسة الموقف أو المواقف قبل عملية اتخاذ القرار قد يحتاج إلى علم ومعرفة بكافة الظروف البيئية المنحيطة على المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهذا لا شك فيه أمر يحتاج إلى ضرورة وجود أكثر من تخصص أو وجود قادة إداريين قادرين على فهم كل الظروف البيئية المحيطة، وفي كلا الحالتين السابقتين فإن ذلك قد يعد إلى حد كبير مطلباً مثالياً غير متوفر في أرض الواقع.

سابعاً - مدخل القيم الأخلاقية:

يعتبر مدخل القيم الأخلاقية من المداخل الحديثة أو المابعدية في دراسة الإدارة العامة، حيث إن تاريخ بروزه يرجع فقط إلى نهاية عقد الستينات في هذا القرن على يد مجموعة من المفكرين الشبان. ففي سبتمبر عام 1968م برز مدخل القيم الأخلاقية من خلال تفاعلات المؤتمر العلمي الذي عقد بجامعة سيراكوزا «Syracuse University» بالولايات المتحدة الأمريكية وعُرِفَ باسم مؤتمر مينوبروك «Minnowbrook» ويطلق على مدخل القيم الأخلاقية أيضاً منظور مؤتمر مينوبروك للإدارة العامة أو حركة الإدارة العامة الجديدة على

اعتبار أن المفكرين الشبان الذين حضروا المؤتمر المذكور اتفقوا على أهمية القيم الأخلاقية في الإدارة العامة، فأصحاب هذا المدخل متفقون الآن على أن القيم الأخلاقية يجب أن تجسد نقطة الإنطلاق في دراسة مواضيع الإدارة العامة، وبالتالي فإنه يجب على علماء الإدارة العامة تغليب الجوانب الأخلاقية على جانبي الكفاية والفعالية في دراسة سلوك المنظمات العامة[31].

لقد صاحب بروز هذا المدخل الأخلاقي في فترة الستينات اغتيالات تمثلت في اغتيال جون كينيدي «John Kennedy» (1917 ـ 1963م)، وروبرت كينيدي «Robert Kennedy» (1925 ـ 1968)، ومارثن لوثر كينج «Martin Luther King» (1929 ـ 1968م)، واضطرابات تمثلت في مظاهرات ضد التدخل الأمريكي في ڤيتنام ومظاهرات ضد التفرقة العنصرية وتورط عسكري مباشر تمثل في الحرب الأمريكية ـ الڤيتنامية، الأمر الذي جعل أصحاب هذا المدخل الفكري يتساءلون عن مقدرة الحكومة الأمريكية عبر أجهزة الإدارة العامة في حل المشاكل المختلفة التي تواجه المجتمع الأمريكي ككل. فأصحاب هذا المدخل ينتقدون إذن المداخل النظرية الأخرى نظراً لتركيزها على جانبي الكفاية والفعالية وتجاهلها لأهمية القيم الأخلاقية طالما أن هدف المنظمات العامة هو تحقيق المصلحة العامة. ولقد ضمن فرانك ماريني «Frank Marini» آراء وأطروحات مدخل القيم الأخلاقية من خلال تحريره لكتاب بعنوان «تجاه بناء علم إدارة عامة جديد» ضمنه الأبحاث التي ألقيت وقُدِمَتْ في مؤتمر مينوبروك[32].

يطالب أصحاب المدخل الأخلاقي بإعادة النظر في الإدارة العامة كحقل للدراسة وذلك عن طريق تقييم وتصحيح المسار الحالي للاتجاهات الفكرية التي تستقصي أو تدرس سلوك المنظمات العامة، وعليه فإن مؤيدي هذا المدخل يثيرون أسئلة متعددة تدور حول محاور مثل: ما هي الإدارة العامة؟ ما هي مجالات ومواضيع الإدارة العامة؟ ما هي الأطر الفكرية والنظريات اللازمة لإحراز تقدم في مجال علم الإدارة العامة،؟ ما هي علاقة علم الإدارة

العامة بحقول المعرفة الأخرى؟ ما هي الصلة بين الإدارة العامة والمشاكل الاجتماعية،؟ ما هي القيم الأخلاقية محل اهتمام علماء الإدارة العامة؟ وكيف يمكن لمنظمات الإدارة العامة أن تتقيد وتلتزم بقيم أخلاقية في تعاملها مع العامة؟

إن إعطاء إجابات شافية للاسئلة السابقة حسب وجهة نظر أصحاب هذا المدخل ينعكس بدوره في إثارةٍ وتأكيد على أهمية مفاهيم مثل العدالة الاجتماعية «Social Equity» والمصلحة العامة «Public Interest»، والتوزيع العادل للمراكز السياسية والاجتماعية، وارتباط منظمات الإدارة العامة بالواقع الاجتماعي الذي قد يتطلب تغييراً وتكييفاً سريعاً. فهدف الإدارة العامة يجب أن لا يكون فقط مجرد تغيير الظروف الاجتماعية وفق العمل بمبدإ العدالة الاجتماعية، ولكنه يجب أن يمتد في واقع الأمر إلى تصحيح الأوضاع لصالح الأقليات أو الفئات مهضومة الحقوق في المجتمع من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية[33].

فالإدارة العامة وفق منظور «مينوبروك» ليست مجرد متغير تابع «dependent Variable» يقتصر دورها على تنفيذ السياسة العامة، ولكنها أيضاً متغير مستقل «Independent Variable» يلعب دوراً حيوياً في المراحل المختلفة لعملية اتخاذ القرارات بما في ذلك مراحل أعداد وتنفيذ ومتابعة القرارات. كما أن هذا المدخل يعكس وجود إطار فكري يمثل في اعتبار السياسية العامة بمثابة الشريان الحيوي للإدارة العامة، ومن ثم فإن هناك دعوة إلى دمج الإدارة العامة بالسياسة العامة. فمفهوم الإدارة العامة بالنسبة لهنري لامبريت «Henry Lambright» مفهوم يعمل على ضم شمل وتوحيد صفوف وجهود كل من الإداريين والباحثين في عملية رسم السياسة العامة، وبالتالي فإن دور الموظف العام ينحصر في وظيفة القيام بأعمال تدمج بين أدوار إدارية وأخرى سياسية تتجسد في احترام والالتزام بالقيم الأخلاقية الأمر الذي ينتج عنه قيام منظمات الإدارة العامة بدور هام في عملية رسم وتنفيذ ومتابعة السياسة العامة[34].

ويمكن عموماً تلخيص الأفكار الرئيسية التي يقوم عليها مدخل القيم الأخلاقية في الإدارة العامة والمتفق عليها في مؤتمر مينوبروك في النقاط التالية[35]:

1 - الدعوة إلى التغيير الجذري في الأطر النظرية والتطبيقية لعلم الإدارة العامة بحيث إن محور التركيز يجب أنت يتعدى مجرد التأكيد على مبادىء تتعلق بالكفاية والفعالية إلى التركيز على القيم الأخلاقية، لاسيما مبدأ العدالة الاجتماعية الذي ينحاز لصالح الطبقات والأقليات الأكثر فاقة وحاجة من سواها.

2 - إن استجابة النظم السياسية عن طريق منظمات الإدارة العامة لمطالب وحاجات الفئات والأقليات الأكثر عوزاً أو فاقة هي في واقع الحال استجابة بطيئة إن لم تكن معدومة في الأساس، وهذا في حد ذاته أمر يتناقض مع حرص النظم السياسية على تحقيق المصلحة العامة.

3 - إن سمة الرشد والعقلانية يجب أن لا تكون مقصورة على فئات أو شرائح ذات سن معينة وإنما يجب أن تمتد لتشمل أيضاً الفئات والشرائح صغيرة السن نظراً لما للشباب من دور فعال في تقدم ورفاهية المجتمع.

4 - إن المناداة بأولوية وسمو القيم الأخلاقية على ما عداها من معايير ومبادىء أخرى يجب أن يعمل به ليس فقط في مجال الإدارة العامة، ولكن أيضاً في مجال العلوم الإجتماعية بمختلف فروعها. ومن القيم الأخلاقية التي يؤكد عليها أصحاب هذا المدخل مراعاة المنظمات الحكومية أو الأجهزة البيروقراطية لمصالح الفئات الأكثر عوزاً وحاجة والعمل بمبدأ المساواة في الدخل والمشاركة السياسية.

5 - التأكيد على الدور السياسي لأعضاء منظمات الإدارة العامة إلى جانب دورها الطبيعي في مجال تنفيذ السياسة العامة أو المجال الإداري.

6 - إن قيام أعضاء المنظمات العامة بدور سياسي أمر يتطلب في الكثير من الأحيان المواجهة والتحدي وليس مجرد الارتكان إلى المفاوضات والمساومات.

يتضح مما سبق، أن أصحاب المدخل الأخلاقي في الإدارة العامة يدعون إلى ضرورة تطوير نظريات معيارية «Normative Theories» تتمشى وطبيعة الحركة العامة الجديدة التي أعلنت عصيانها وثورتها ضد الأسلوب التقليدي أو أية أساليب أخرى تدعو إلى تطوير أطر نظرية علمية تركز فقط على جانبي الكفاية والفعالية في منظمات الإدارة العامة. فالثورة التي يجسدها هذا المدخل الأخلاقي هي في واقع الأمر ثورة الباحثون والعلماء الشبان ضد الجيل الأول أو العلماء الأوائل من الباحثين التقليديين والسلوكيين الذين يرجع إليهم الفضل في نشأة علم الإدارة العامة[36].

أما فيما يتعلق بالانتقادات التي وجهت إلى مدخل القيم الأخلاقية في علم الإدارة العامة فيمكن تلخيصها في النقاط التالية:

1 - إن إحراز التقدم وتطوير الإدارة العامة يتطلب بطبيعة الحال وجود أو خلق نظريات اختبارية أو امبيريقية إلى جانب النظريات المعيارية التي ينادي بها ويؤكد عليها أصحاب المدخل الأخلاقي. فالنظريات الاختبارية لا تتعارض بالضرورة مع الاتجاهات الفكرية التي تؤكد على الأهمية القصوى للقيم الأخلاقية في إطار منظمات الإدارة العامة.

2 - إن أصحاب مدخل القيم الأخلاقية في الإدارة العامة يقعون في تناقض نظراً لتأكيدهم على مبدأ المساواة في المعاملة من ناحية، ونظراً لتحيزهم الصريح أو المعلن للفئات الأكثر حاجة في المجتمع من ناحية أخرى.

3 - إن إصرار مؤيدو مدخل القيم الأخلاقية على إضفاء الدور السياسي على أعمال الموظفين العموميين، ومن ثم تبرير قيامهم بأعمال قد تتناقض مع الأهداف العامة للدولة التي تؤكد على مبدأ المساواة وعدم التحيز لفئة

دون أخرى، هو في واقع الحال أمر مناقض لطبيعة وقانون الوظيفة العامة التي ينظر إليها ڤيكتور طمسون «Victor Thompson» على أساس أنها تجسد عقداً بين أعضاء التنظيم من ناحية والحكومة من ناحية أخرى، وتتمثل طبيعة وقانون العقد السالف الذكر في قيام الموظفين العموميين بتحقيق الأهداف العامة للنظام السياسي، الأمر الذي يترتب عليه بالضرورة تجرد الموظفين من العاطفة والانحياز لفئة دون أخرى أثناء تأدية الأعمال الرسمية.

4 - إن الدعوة إلى الانحياز والتعاطف مع الفئات المعدومة يعني من ناحية وجود استثناءات قد تتعارض والأهداف العامة، ويعني من ناحية أخرى التأثير السلبي على كفاية وفعالية منظمات الإدارة العامة.

5 - إن تأكيد أصحاب مدخل القيم الأخلاقية في علم الإدارة العامة بالنسبة لأرثر أوكن «Arthur Okun» يجب أن يكون محصوراً في المجالين السياسي والاجتماعي، لأن ذلك لا يتعارض وطموحات أعضاء التنظيم الذي يعكس وجود نظام للحوافز والمكافآت التي تتمشى وقدرات الأفراد المتباينة، وبالتالي فإن إقرار مبدأ المساواة الاقتصادية يعتبر تهديداً لجانبي الكفاية والفعالية في منظمات الإدارة العامة من ناحية ويحقق خسائر مادية ملموسة للمجتمع ككل من ناحية أخرى[37].

ثامناً ـ مدخل السياسة العامة: «Public Policy Aproach»:

إن نقطة الإنطلاق في هذا المدخل هي التأكيد على طبيعة التداخل والتكامل بين الإدارة والسياسة، وبالتالي فإن محور التركيز بالنسبة لأصحاب هذا المدخل ينصب على مراحل صنع القرار وما يصاحب ذلك من تفاعلات وصراع قوي يعكس الإتجاهات العامة في المجتمع. إذن فالسياسة العامة عملية تعكس التفاعلات وعلاقات التأثير والتأثر ليس فقط في مرحلة الإعداد وصنع

السياسة العامة ولكن أيضاً في مراحل التخطيط والتنفيذ والتنظيم والتوجيه والرقابة. فالأجهزة البيروقراطية وفق منظور هذا المدخل تلعب دوراً فعالاً ليس فقط في مرحلة التنفيذ وما يرتبط بها من مراحل أخرى، ولكنها تلعب أيضاً دوراً ملموساً في مرحلة الإعداد وصنع السياسة العامة.

يطلق جلادين «Gladden» على هذا المدخل مدخل مراكز القوة في الإدارة، نظراً لأن محور التركيز ينصب على القوى المؤثرة في عملية صنع القرار، واستغلال وترشيد موارد الدولة، وتحديد السياسات والرقابة على آلية الإدارة في المنظمات العامة، فتأثير الحكومة يمتد من عملية اتخاذ القرارات والجوانب المتعلقة بالشعائر الدينية إلى الكيفية التي تستخدم بها القوة المسلحة، وبالتالي فإن جلادين يؤكد على أن هذا المستوى من التحليل يوضح لنا أن الحاكمين وأعوانهم من السياسيين والإداريين يعتبرون جزءاً لا يتجزأ من العملية الإدارية بمستوياتها المختلفة[38].

طالما أن هذا المدخل يهتم بدراسة كل الجوانب المتعلقة بالسياسة العامة سواء في مراحل الإعداد أو التشكيل، أو التنفيذ، أو المتابعة والتقييم، وتحديد طبيعة العلاقة بين الإدارة والسياسة، فإنه بالتالي يعني بالنسبة للعديد من الباحثين منهج أو أسلوب بحث جديد في علم الإدارة العامة التي نادى علماؤها الأوائل بفصل الإدارة عن السياسة. إذن فالتأكيد على دراسة مراكز القوى في عملية السياسة العامة وإن كان يبدو لأول وهلة بأنه أسلوب بحث جديد، إلا أن المتمعن في أدبيات الإدارة العامة يلاحظ أن تطور أو نشأة المداخل الفكرية التي تدعو بطريقة مباشرة أو غير مباشرة إلى ربط الإدارة بالسياسة واكب في واقع الأمر نشأة علم الإدارة خاصة من بداية القرن العشرين حيث زاد دور الأجهزة البيروقراطية في رسم السياسة العامة وما يرتبط بها من مراحل مختلفة. كما أن تأكيد أصحاب هذا المدخل على السياسة العامة كعملية لفت الانتباه إلى دور القوى السياسية الفعالة ذات الطابع غير الرسمي كجماعات الضغط والأحزاب السياسية في المراحل المختلفة للسياسة العامة،

وهذا جانب تجاهلته مداخل فكرية أخرى في علم الإدارة العامة.

لقد تعرض مدخل السياسة العامة بدوره إلى انتقادات عديدة يمكن إجمالها في النقاط التالية:

1 - عدم إسهام أصحاب مدخل السياسة العامة في خلق علم إدارة عامة مجرد يمكن فيه بالكامل فصل القيم «Values» عن الحقائق «Facts». فبالرغم من قدرة أصحاب هذا المدخل على شرح الأبعاد المختلفة للسلوك السياسي والإداري للدولة، فإن علم الإدارة العامة لم يرق بعد إلى مصاف العلوم المجردة التي تفصل القيم عن الأخلاق.

2 - إن تعامل أصحاب هذا المدخل مع السياسة العامة كعملية قد أخل بالحياد الوظيفي للأجهزة البيروقراطية طالما أنها تتدخل في عملية إعداد وتشكيل السياسة العامة للدولة.

3 - إن وجود أطر نظرية فرعية أدى في الكثير من الأحيان إلى بروز تناقضات في المفاهيم والأفكار، ومن ذلك مثلاً تركيز مدخل الجماعة على الجوانب غير الرسمية في المراحل المختلفة لرسم السياسة العامة وتجاهل المدخل المؤسساتي لدور الجماعات غير الرسمية في مراحل تشكيل السياسة العامة.

4 - ينتقد أصحاب المدرسة الماركسية بعض الاتجاهات الفكرية في إطار مدخل السياسة العامة، مثل نموذج النخبة والجماهير، على تجاهلهم لأهمية العوامل الاقتصادية التي تساهم في المقام الأول في بروز قوة وتلاحم النخب الحاكمة إلى جانب انهيار هذه النخب الحاكمة.

5 - إن مدخل السياسة العامة وفروعه الفكرية المختلفة يعكس إلى حد كبير الثقافة الغربية، ومن ثم فإننا قد نجد صعوبات جمة في تطبيقه على مراحل تشكيل السياسة العامة في الدول النامية أو الدول الاشتراكية.

ختام وتعقيب

تعرضنا في هذا الفصل إلى أهم المداخل الفكرية أو النظرية في علم الإدارة العامة، واتضح لنا أن هناك سبعة مداخل أساسية تعكس من ناحية طبيعة علاقات التداخل بين علم الإدارة العامة وبقية فروع العلوم الاجتماعية، وتجسد من ناحية أخرى تنوع الاتجاهات الفكرية في حقل الإدارة العامة. فالعلاقة الوثيقة بين علم الإدارة العامة وبقية فروع المعرفة الأخرى، لاسيما العلوم الاجتماعية، دفعت الباحثين في مجال الإدارة العامة إلى الاقتباس والاستعانة بأساليب بحث وأطر فكرية مختلفة من العلوم الأخرى الأمر الذي نتج عنه في نهاية المطاف تنوع المداخل النظرية في علم الإدارة العامة. يجب التنويه في هذا السياق إلى أن تنوع المداخل النظرية ليس بالضرورة ظاهرة سلبية كما قد يتبادر إلى الذهن لأول وهلة، نظراً لأن ذلك يؤدي إلى التنافس وتطور أساليب دراسة مواضيع علم الإدارة العامة من زوايا فكرية مختلفة، وبالتالي فإن مداخل البحث مكملة لبعضها البعض بحيث إن الإلمام بها جميعاً يعتبر شرطاً أساسياً للدارسين في علم الإدارة العامة.

يلخص الجدول رقم (2 ـ 1) أهم المداخل النظرية في علم الإدارة العامة إلى جانب التركيز على أسلوب البحث، ومحور الاهتمام، وطبيعة النظام الإداري، وأهم المفكرين في كل مدخل، وتحديد طبيعة العلاقة بين الإدارة والسياسة. ففيما يتعلق بطبيعة أسلوب البحث نلاحظ أنه بينما تعكس بعض المداخل النظرية أساليب بحث وصفية أو تحليلية نجد أن البعض الآخر يجمع بين الجانبين الوصفي والتحليلي أو الجوانب الوصفية ـ التحليلية ـ المقارنة.

وبالرغم من أن لكل أسلوب بحث مزاياه وعيوبه فإنه يلاحظ أن عملية الجمع بين أساليب البحث يغلب المزايا على العيوب، نظراً لأنه يجنب من ناحية التعرض للانتقادات ويضفي من ناحية أخرى صفة الشمولية والتعمق في دراسة مواضيع علم الإدارة العامة.

كما أن الجدول (2 ـ 1) يشير أيضاً إلى أن محور اهتمام أو تركيز كل مدخل نظري يختلف ولو نسبياً من مدخل إلى آخر، وبالتالي فإن محور التركيز في هذه المداخل يأخذ إما صبغة كلية «Macro» مثل مدخل النظم أو صبغة جزئية «Micro» مثل المدخل السلوكي. أما فيما يتعلق بطبيعة النظام السياسي وعلاقته بالنظام الإداري أو علاقة الإدارة بالسياسة فإن الجدول (2 ـ 1) يشير إلى انقسام مداخل البحث في هذا السياق ما بين معارض ومؤيد لبروز مثل هذه العلاقة انطلاقاً من الفرضيات التي تنطلق منها مداخل البحث في اعتبار النظام الإداري نظاماً مفتوحاً أو نظاماً مغلقاً لا يتأثر ولا يؤثر في الظروف المحيطة بعواملها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

جدول 2 ـ 1
مقارنة بين المداخل الفكرية في إطار علم الإدارة العامة

المداخل الفكرية	أسلوب البحث	محور التركيز	طبيعة النظام الإداري	أهم المفكرين	علاقة السياسة بالإدارة	مستوى التحليل
المدخل التقليدي أو الكلاسيكي						
(1) المدخل القانوني	وصفي ـ تحليلي	النظام الإداري	مغلق	ولسون	فصل	كلي
(2) المدخل الهيكلي						
أ ـ المدرسة العلمية للإدارة	وصفي ـ اختباري	الهيكل التنظيمي	مغلق	تايلور	فصل	كلي
ب ـ حركة الإدارة	وصفي ـ اختباري	الهيكل التنظيمي	مغلق	فايول	فصل	كلي
جـ ـ المدرسة البيروقراطية	وصفي ـ معياري	الهيكل التنظيمي	مغلق	ماكس ڤيبير	فصل	كلي
مدخل دراسة الحالة	وصفي ـ تحليلي	أعضاء التنظيم	مغلق	هارولد ستين	فصل	جزئي
المدخل السلوكي	وصفي ـ تحليلي	أعضاء التنظيم	مفتوح	التون مايو	دمج	جزئي
المدخل البيئي المقارن	وصفي ـ تحليلي مقارن	البيئة المحيطة	مفتوح	ريجز	دمج	كلي
مدخل النظم	وصفي ـ تحليلي مقارن	النظام الإداري	مفتوح	برنارد	دمج	كلي
مدخل الاحتمالات	وصفي ـ تحليلي مقارن	مواقف إدارية مختلفة	مفتوح	لورانس	دمج	جزئي
مدخل القيم الأخلاقية	تحليلي ـ معياري	المصلحة العامة	مفتوح	مازيني	دمج	كلي ـ جزئي
مدخل تحليل السياسة العامة	تحليلي	السياسة العامة	مفتوح	سايمون	فصل	كلي
	تحليلي	السياسة العامة	مفتوح	ايستون	دمج	كلي

هوامش الفصل الثاني

(1) Woodrow Wilson, «The Study of Administration «op. cit. pp. 197 - 222.

(2) Richard J. Stillman, «Woodrow Wilson and the Study of Administration: A New look at an Old Essay», American Political Science Review 67 (June 1973): 587 - 588.

(3) Woodrow Wilson, congressional Government ,op. cit.

(4) Frank J. Goodnow, Politics and Administration (New York: Macmillan Company, 1900); and Leonard D. White, Introduction to the Study of Public Administration (New York: Macmillan Company 1962).

(5) Frank J. Goodnow, op., cit. pp. 10 - 15.

(6) Leonard D. White, op. cit.

(7) Richard J. Stillman, op. cit, p. 587.

(8) Ibid.

(9) Luther Gulick and Lyndall Urwick (eds), Papers On the Science of Administration (New York: Institute of public Administration 1937).

(10) John M. Gaus, «Trends in the Theory of Public Administration», Public Administration Review 10 (Summer 1950): 168 - 169.

(11) Robert Dahl, «The Science of public Administration: Three problems», Public Administration Review 7 (Winter 1947): 1 - 11; and Dwight Waldo, The Administrative State: A Study of the political Theory of American Public Administration (New York: Ronald Press, 1948).

(12) Herbert Simon, Administrative Behavior: A Study of Decision - Making Processes in Administration Organization (New York: free Press, 1947).

(13) Dwight waldo, op. cit.

(14) See in this Regard, John G. Corson and Goseph P. Harris, Public Administration in Modern Society, op. cit: and E. N. Gladden, A History of Public Administration (London: Frank Cass, 1972).

(15) See Harold Stein, Public Administration and Policy Development: A Case Book (New York: Harcourt, Brace, 1952); and Ernest Dale, The

Great Organizers (New York: Mc Graw - Hill Book Company, 1960).

(16) Ernest Dale, op, cit, pp. 11 - 70.

(17) E. N. Gladden, op. cit. P. X.

(18) Harold Stein, op. cit.

(19) Wight Waldo, The Study of Public Administration (New York: Random House, 1955), pp. 170 - 180.

(20) يعرف توماس كون مفهوم «Paradigm» بأنه ذلك الإطار الفكري أو النظري العام الذي يضم في وعائه مجموعة من الباحثين لهم نفس الاتجاهات أو الآراء الفكرية، وبالتالي فإن تأكيد أصحاب المدخل السلوكي على أهمية العلاقات الإنسانية في التنظيم يضعهم في الإطار الفكري العام الذي حدده توماس كون. أنظر في هذا الشأن:
Thomas S. Kuhn, The Structure of Scientific Revolution (Chicago: University of Chicago Press, 1970).

(21) See Fritz J. Roethisberger and William J. Dickson, Management and the Worker (Cambridge: Harvard University Press, 1939); and Richard H. Franke and James D. Kaul, «The Hawthorne Experiments: First Statistical Intreptation», American Sociological Review 43 (October 1978): 623 - 643.

(22) See Frederick Herzbreg, «One More Time: «How do you Motivate Employees» Harvard Business Review 46 (January - February 1968): 53 - 62; Abraham Maslow, «A Theory of Metamotivation: The Biological Rooting of the Value - Life», Humanitas 4 (1969): 301 - 343; and Frank K. Gibson and Clyde E. Teasley, «The Humanistic Model of organizational Motivation: A Review of Research Support», Public Administration Review 33 (January - February 1973): 89 - 96.

(23) See for example: John M. Gaus, Reflections on Public Administration (Alabama: Universtiy of Alabama Press, 1647); Paul Meyer, Administrative Organization: A Comparative Study of The Organization of Public Administration (London: Stevens & Sons, 1957), Ferrel Heady, «Bureaucratic Theory and Comparative Administration», Administrative Science Quarterly 3, No. 4 (1950): 509 - 525; Fred W. Riggs, The Ecology of Public Administration (Bombay: Asia Publishing House, 1961); and Lee Sigelman, «in Search of Comparative Administration», Public

Administration Review 36, No. 6 (1976): 621 - 625.

Robert T. Golembiewski, Public Administration as Developing Discpline, (24)
Part I: Perspectives on Past and present (New YorK; Marcle Dekker, 1977), pp. 147 - 148.

See W. Ross Ashby, Introduction To Cybernetics (London Hall, 1961); (25)
Robert Boyuslaw, The New Utopians: A Study of Desing and Social Change (Englewood Cilffs, NJ: Prentic C. Wedt Churchman, the Systems Approach (New York 1986); and Fremont J. Lyden and Ernest G. Miller Planning - Programming - Budeting: A Systems Appre Management (Chicago: Markham 1972).

See in this regard: Jay W. Lorsch and Paul R. Lawrance, Studies in (26)
Organization Design (Home Wood, III: the Dorsey Press and Richard D. Mrwin, 1970); Harey Levinson, The Exceptional Executive: A Psychological Conception (Combridge, Mass: Harvard Universtity Press, 1968); and Howard M. Carlisle, Situational Management: A Contingency Approach To leadership (New York: American Management Association, 1973).

Jay W. Lorsch and Paul R. Lawrence, op. cit., pp. 1 - 10. (27)

Howard M. Carlisle, op. cit. pp. 7 - 8. (28)

Harold Koontz and Cyril O, Donnell, Management: A Systems and (29)
Contingency Analysis of Managerial Functions (New York: Mc Graw - Hill, inc. 1976), pp. 22 - 23.

(30) نود التنويه في هذا المقام إلى أن التأكيد على القيم الأخلاقية في الإدارة ليس وليد الأفكار الحديثة في نهاية الستينات حيث إن ذلك يرجع إلى أربعة عشر قرناً عندما أكد الإسلام على ضرورة العمل والالتزام بالقيم الأخلاقية مثل العدالة، المساواة، الكفاءة، مراعاة المصلحة العامة، والأمانة وغيرها من المبادىء الأخلاقية الأخرى في حياة وتعامل المسلمين من خلال أجهزة الدولة الإسلامية.

Frank Marini (ed.), Toward A New Public Administration: the (31)
Minnowbrook Perspective (San Francisco: Chandler Publishing Company, 1971).

Ibid. (32)

W. Henry Lambright, «The Minnowbrook Perspetive and the Future of (33)

public Affairs: Public Administration is public - policy Making», in Frank Marini (ed) Ibid., pp. 330 - 332.

Ibid., p. 332. (34)

Victor A. Thompson, Without Sympathy or Enthusiasm: The Problem of (35)
Administrative Comparson (Alabama: The University of Alabama Press, 1982).

Micheal M. Harmon, «Normative Theory and Public Administration: (36)
Some Suggestions For a Redefination of Administrative Responsibility» in Frank Marini (ed.), op. cit., pp. 178 - 180.

Arthur M. Okun, Equality and Efficiency: The Big Trade off (37)
(Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1975) pp. 45 - 50; and Victor A. Thompson, op., cit., pp. 8 - 20.

E. N. Gladdan, A History of public Administration, op. cit, pp. viii - ix. (38)

أسئلة للمراجعة عن الفصل الثاني

س 1 : أذكر باختصار مداخل البحث في الإدارة العامة؟

س 2 : ما هي أبرز مقولات المدخل القانوني، ومن هم أبرز أقطابه؟

س 3 : ما هي أبرز المبادئ التي يقوم عليها المدخل القانوني؟

س 4 : ما هو موقف المدخل القانوني من علاقة الإدارة بالسياسة؟

س 5 : حدد مفهومي الكفاءة والفعالية، وعلاقتهما بالإدارة العامة؟

س 6 : أذكر بالتفصيل الانتقادات الموجهة إلى المدخل القانوني؟

س 7 : ما هي أوجه الاتفاق والاختلاف بين أصحاب كل من المدخل القانوني والمدخل الهيكلي حول علم الإدارة العامة؟

س 8 : ما هي أبرز المدارس الفكرية في إطار المدخل الهيكلي؟.

س 9 : ما هي أوجه الاتفاق والاختلاف بين المدارس الفكرية في إطار المدخل الهيكلي؟

س 10 : أذكر بالتفصيل أهم الانتقادات الموجهة إلى المدخل الهيكلي؟

س 11 : «إن التركيز على الخبرات الشخصية الإدارية يعتبر من أبرز المداخل في دراسة الإدارة العامة».

اشرح هذه العبارة في ضوء ما درست؟

س 12 : ما هو المدخل الذي يركز على دراسة سيرة القادة أو «المدراء»

الإداريين بمنظمات الإدارة العامة، وما هي أهم مقولاته؟

س 13 : إذا كانت مداخل البحث تتخذ مواقف محددة من علاقة الإدارة بالسياسة، فما هو الموقف الذي يتخذه أصحاب مدخل دراسة الحالة؟

س 14 : لا يخلو مدخل من مداخل البحث في الإدارة العامة من انتقادات، فما هي الانتقادات الموجهة إلى مدخل دراسة الحالة؟

س 15 : كيف ولماذا يعكس المدخل السلوكي قيام ثورة علمية في مجال الإدارة العامة؟

س 16 : ما هي الانتقادات التي وجهها أصحاب المدخل السلوكي إلى أنصار المدخل التقليدي؟

س 17 : ما هي الانتقادات الموجهة إلى المدخل السلوكي؟

س 18 : «الإدارة العامة انعكاس للظروف البيئية المحيطة».

اشرح ذلك في ضوء ما درست؟

س 19 : ما المقصود بحالة التوازن التي يسعى نظام الإدارة العامة إلى تحقيقها؟

س 20 : كيف ومتى يكون نظام الإدارة العامة مفتوحاً أو مغلقاً؟

س 21 : ما هي الانتقادات الموجهة إلى مدخل النظم؟

س 22 : لماذا يرفض أنصار المدخل الموقفي مبدأ الطريقة الواحدة الأفضل؟

س 23 : هل الإدارة مواقف مختلفة، ولماذا هي كذلك؟

س 24 : ما هي الانتقادات الموجهة إلى المدخل الموقفي؟

س 25 : ما هي الظروف البيئية التي أدت إلى بروز مدخل القيم الأخلاقية؟

س 26 : أذكر أهم مقولات مدخل القيم الأخلاقية؟

س 27 : ما هو موقف أصحاب مدخل القيم الأخلاقية من علاقة الإدارة بالسياسة؟

س 28 : هل تعتبر الإدارة العامة متغيراً تابعاً أم مستقلاً بالنسبة لأنصار مدخل القيم الأخلاقية؟ كيف ولماذا؟

س 29 : ما هي أبرز الانتقادات الموجهة إلى مدخل القيم الأخلاقية؟

س 30 : كيف يتعامل مدخل السياسة العامة مع إشكالية علاقة الإدارة بالسياسة؟

س 31 : أذكر إسهامات جلادين في إطار مدخل السياسة العامة؟

س 32 : حدد الانتقادات الموجهة إلى مدخل السياسة العامة؟

س 33 : قارن باختصار بين المداخل الفكرية للإدارة العامة من حيث:

أ ـ أسلوب البحث.

ب ـ محور التركيز.

جـ ـ طبيعة النظام الإداري.

د ـ أهم المفكرين.

هـ ـ علاقة السياسة بالإدارة.

و ـ مستوى التحليل.

س 34 : قارن باختصار بين المداخل الفكرية للإدارة العامة من حيث علاقة الإدارة بالسياسة؟

س 35 : ما هي طبيعة العلاقة القائمة بين مداخل البحث والإدارة كعلم؟

الفصل الثالث

البيروقراطية

بالرغم من أن الحضارات القديمة، مثل الحضارة المصرية القديمة أو الفرعونية، عرفت البيروقراطية كممارسة، فإن استخدام هذا المفهوم في إطار فكري متكامل يعتبر مفهوماً حديثاً نسبياً. ويعتبر ماكس فيبر «Max Weber» (1881 ـ 1961) العالم الألماني الشهير أول من طور مفهوم البيروقراطية حديثاً في شكل إطار نظري متكامل ما زال يحظى باهتمام الباحثين والسياسيين على حد سواء[1].

ماهية البيروقراطية

إن كثرة استعمالات مفهوم البيروقراطية بين الأفراد لا يعني بالضرورة وجود اتفاق محدد على معنى هذا المفهوم، وبالتالي يمكن ملاحظة اختلاف معاني مفهوم البيروقراطية تبعاً لاختلاف ثقافات الأفراد وتبعاً لتباين الظروف البيئية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية المحيطة. فبينما تعني البيروقراطية بالنسبة للبعض أي نمط من أنماط العملية الإدارية ذات الطابع الروتيني المتمثل في تسلسل وطول الإجراءات أو المكتبية المقيدة بالقوانين واللوائح الرسمية المعمول بها في إطار النظم السياسية والإدارية، فإنها قد تعني بالنسبة للبعض الآخر أي نوع من العمليات الإدارية المتسمة بالجمود وعدم

المرونة، أو أنها قد تعني بالنسبة لفريق ثالث جانباً سلبياً يتجسد في القدح والشتم السياسي في إطار النظم السياسية والإدارية. على كل حال إن المفهوم الأكاديمي للبيروقراطية يعكس بعض الآراء السابقة، وبالتالي يمكن ملاحظة أن أدبيات الإدارة تشير إلى أن هذا المفهوم يرتبط بظاهرة المنظمات الحكومية كبيرة الحجم ذات الطابع الرسمي والملتزمة بقوانين ولوائح رسمية رشيدة.

ومن ضمن الباحثين الذين استخدموا مفهوم البيروقراطية إلى جانب ماكس فيبر كل من «كارل ماركس» «Karl Marx» (1818 ـ 1883)، وميشيلز «Michels»، وبريستوس «Presthus». فالبيروقراطية بالنسبة لماركس ما هي إلاّ أداة أو وسيلة لسيطرة الطبقة البرجوازية على الطبقة العمالية[2]، وبالتالي فإن مصالح ومستقبل البيروقراطية يرتبط بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بمصالح ومستقبل الطبقة البرجوازية المسيطرة على النظام السياسي والإداري في إطار العالم الرأسمالي[3]. فالنظام الرأسمالي المحكوم بقانون تكديس الأرباح[4] يحوي في طياته جذور فنائه[5]، وبالتالي فإن ماركس يؤكد على أن اضفاء صفة الإنسانية على العامل لن يتم إلاّ في إطار نظام اجتماعي يتم التمتع فيه بالذاتية أو الاستقلالية[6]. إذن، مفهوم البيروقراطية بالنسبة لماركس يرتبط بمفهوم الصراع الطبقي في إطار النظام الرأسمالي[7]. ولم يول الماركسيون الجدد نفس الأهمية لمفهوم البيروقراطية نظراً لتركيزهم الملحوظ على مفهوم التبعية «Dependency»[8]. وبالرغم من أن ماكس فيبر يعتبر من ضمن الذين انتقدوا مفهوم ماركس للبيروقراطية، إلاّ أن كتاباته تشير إلى تأثره بأفكار المدرسة الماركسية إلى حد ملحوظ[9].

أما مفهوم ميشيلز للبيروقراطية فقد ورد في كتابه الشهير عن الأحزاب السياسية[10]. فالبيروقراطية بالنسبة لميشيلز تعني السيطرة والنفوذ الذي يمارسه أعضاء المنظمات العامة المتميزين بمهارات وخبرات معينة. وطالما أن النخبة بمنظمات الإدارة العامة تشكل مراكز قوة وتتحكم في مسيرة النظام الإداري، فإن ميشليز لاحظ أن الطابع المميز للمنظمات العامة الكبرى هو حكم الصفوة

أو الأقلية «Oligarachy» في إطار ما أسماه بالقانون الحديدي للارليجاركية «Iron law of Oligrachy» الذي قصد به الجنوح إلى سوء استخدام السلطة التي تتمتع بها النخب المسيطرة[11].

ويعكس مفهوم ميرثون للبيروقراطية، وهو من أنصار المدرسة السلوكية في الإدارة، الاهتمام بالجوانب السلوكية بما فيها من اختلالات أو معوقات وظيفية تتعلق بالهيكل التنظيمي لمنظمات الإدارة العامة، فالتأييد المفرط للإجراءات واللوائح البيروقراطية يؤثر إلى حد كبير في شخصيات وسلوكيات أعضاء منظمات الإدارة العامة إلى درجة أن الإجراءات واللوائح البيروقراطية قد تصبح هدفاً في حد ذاتها بدل أن تكون وسيلة لتحقيق أهداف عامة تعكس المصلحة العامة[12]. ومن النتائج المترتبة على عملية تحول الوسائل إلى غايات في إطار التنظيم البيروقراطي حدوث خلط ودمج بين أهداف التنظيم وأعضاء التنظيم، الأمر الذي يقود في نهاية المطاف إلى وجود خلل وعدم فعالية الهياكل التنظيمية لمنظمات الإدارة العامة[13]. كما يربط ميرثون بين مفهوم الشخصية ومفهوم البيروقراطية، على اعتبار أن البيروقراطية تعكس جانباً يتعلق حتماً بالشخصية، وبالتالي فإن أي تغيير يحدث في شخصيات أعضاء التنظيم البيروقراطي يمكن ارجاعه إلى عوامل كامنة في الهيكل التنظيمي للجهاز البيروقراطي. فمتغير الشخصية بالنسبة لميرثون يشير إذن إلى أي مستوى معين لعلاقة ثابتة بين مثير «Stimuli» محدد من ناحية واستجابة «Response» محددة للمثير من ناحية أخرى[14]. ويؤيد فيليب سلزنيك «Philip Selznick» مفهوم ميرثون للبيروقراطية حيث يؤكد بدوره على أن الوسائل في إطار منظمات الإدارة العامة قد تصبح غايات في حد ذاتها عند حدوث عملية الدمج بين الأهداف الخاصة لأعضاء التنظيم والأهداف العامة لمنظمات الإدارة العامة[15]. كما يؤيد الفين جولدنر «Alvin Gouldner» مفهوم ميرثون للبيروقراطية، حيث توصل في دراسة امبيريقية له عن أنماط البيروقراطية الصناعية إلى أن الظروف الطبيعية والنفسية تعتبر شرطاً أساسياً

لتمكين التنظيم البيروقراطي من القيام بوظائفه على أفضل ما يمكن[16]، وبالتالي فإنه أعطى أهمية بالغة للهيكل والبنيان غير الرسمي في إطار التنظيم البيروقراطي[17].

أما مفهوم روبروت بريستوس فإنه يعكس جانباً مركباً يتمثل في تقسيمه الثلاثي للبيروقراطية الذي يعكس في واقع الحال مبدأ التسلسل الهرمي للسلطات في إطار منظمات الإدارة العامة. ويتمثل تقسيم بريستوس الثلاثي للبيروقراطية في النماذج التالية[18]:

أولاً: القادة الإداريون أو «المدراء» Upward - Mobiles وهم شريحة تتربع في قمة التسلسل الهرمي للسلطات في إطار المنظمات العامة.

ثانياً: شريحة المهندسين والفنيين العاملين بالتنظيم البيروقراطي، وهي شريحة أطلق عليها بريستوس مصطلح «Ambivalents». كما تشير أدبيات الإدارة العامة إلى هذه الشريحة أيضاً بمصطلح «White Collars» أو ذوي البذل البيضاء (التكنوقراط).

ثالثاً: شريحة العمال «The Indifferent» التي توجد في أدنى التسلسل الهرمي للسلطات بالتنظيم البيروقراطي. ويطلق على شريحة العمال، التي تحتل مركزاً أدنى في التسلسل الهرمي للسلطات مقارنة بمركز الشريحة الثانية، أيضاً مصطلح «Blue Collars» أو ذوي البذل الزرقاء.

وبينما تعمل الشريحة الأولى في التنظيم البيروقراطي كل ما في وسعها لانجاح واستمرار التنظيم نتيجة لارتباط مصالحها من حيث الوظيفة والأهداف بالأجهزة البيروقراطية، يلاحظ أن الشريحة الثالثة التي تمثل أغلبية من حيث العدد لا تملك أي ولاء أو حماس لأهداف التنظيم البيروقراطي، ومن ثم فإنها تنظر إلى أعمالها على أساس أنها مجرد وسيلة لإشباع حاجاتها. أما الشريحة الثانية، التي تشكل أقلية عددية، فليس لديها طموحات في تولي مناصب قيادية على غرار الشريحة الأولى، وبالتالي فإنهم لا يقومون بأية أعمال تؤدي بهم إلى تولي مناصب قيادية. ويحدد بريستوس سمات التنظيم البيروقراطي في

عالمنا المعاصر بسمات متشابهة، مثل كبر الحجم، والتخصص، والتسلسل الهرمي للسلطات، ووجود أقلية مسيطرة، والتعاون، والكفاءة، والرشد، وطغيان عامل القلق بين أعضاء المنظمات البيروقراطية[19].

العلاقة بين مفهوم البيروقراطية ومفاهيم أخرى:

يتضح من العرض السابق لمفهوم البيروقراطية أن هناك عدة مفاهيم ذات صلة بمفهوم البيروقراطية مثل مفاهيم الرأسمالية، والصراع الطبقي، والسلطة، وحكم الأقلية، فالماركسية تعتبر مثلاً الجهاز البيروقراطي مجرد أداة من أدوات القمع والقهر الذي تمارسه الطبقة الرأسمالية على الطبقة العمالية، وهي حالة تعكس جدلية الصراع الطبقي في النظام الرأسمالي. فالنمط الرأسمالي الاستهلاكي بالنسبة لماركس أصبح النمط الذي تتبناه العديد من النظم، وبالتالي فإن انتشار هذا النمط الاستهلاكي سيعجل من عملية الصراع الطبقي الذي ستنتصر فيه حتماً الطبقة العمالية. ومع انتصار الثورة العمالية ستختفي الطبقة الرأسمالية وتتمكن بالتالي الطبقة العمالية من فرض سيطرتها في مجتمع تذوب فيه الفوارق الطبقية.

ولا يعتبر الفكر الماركسي الكلاسيكي البيروقراطية طبقة اجتماعية كما هو الحال مع الطبقة الرأسمالية أو الطبقة العمالية، ولكنه يتعامل مع البيروقراطية كجماعة محددة «Specifc Social Group». فالطبقة الرأسمالية أو البرجوازية تفرض سيطرتها ونفوذها على الطبقات الأخرى في النظام الرأسمالي من خلال أجهزة الدولة لا سيما الجهاز البيروقراطي. فالبيروقراطية في الفكر الماركسي ليست إذن طبقة في حد ذاتها بالرغم من أن الكثير من الباحثين يعتبرها طبقة اجتماعية مثلها في ذلك مثل طبقات المجتمع الأخرى. ونظراً لطبيعة العلاقة بين التنظيم البيروقراطي والطبقة الرأسمالية، فإن الفكر الماركسي التقليدي يؤكد على أن مصير البيروقراطية أمر مرهون بمصير ومستقبل الطبقة الرأسمالية المسيطرة. فالبيروقراطية توجد كحقيقة أو ظاهرة «Phenomenon»

لا يمكن تجاهلها في أي مجتمع ينقسم بطبيعته إلى طبقات اجتماعية. كما أن ماركس يربط بين مفهوم البيروقراطية ومفهوم العزلة على اعتبار أن العزلة أو التغريب ليس مقصوراً فقط على العمال والمواطنين ولكنه أيضاً حقيقة متجسدة داخل التنظيم البيروقراطي نفسه.

أما ماكس فيبر فإنه يربط بين مفهوم البيروقراطية ومفهوم السلطة أو السيطرة «Domination». فالسلطة بالنسبة لماكس فيبر هي فرض إرادة فرد على سلوك غيره من الأفراد استناداً إلى وجود نظام قيم يضفي الشرعية على الأطراف المتباينة ذات الصلة بعملية ممارسة السلطة. إذن بالنسبة لماكس فيبر فإن ممارسة أي نوع من السلطات، بما في ذلك السلطات والاختصاصات التي تمارسها الأجهزة البيروقراطية أمر لا يمكن أن يستقيم إلاّ في ظل وجود نظام قيم يضفي صبغة الشرعية على أي نوع من النشاطات ذات الصلة بالسلطة.

كما أن مفهوم البيروقراطية مفهوم يرتبط ارتباطاً جلياً حسب وجهة نظر ميشيلز بمفهوم الاليجاركية أو حكم الأقلية. فمشيلز اهتم في دراسته منذ البداية بمسألة الديمقراطية داخل التنظيم البيروقراطي «Internal Democracy» نظراً لتركيزه على التفاعلات السياسية التي تحدث بين أعضاء التنظيم داخل إطار المنظمات البيروقراطية كبيرة الحجم على غرار الحزب الاشتراكي الألماني. فالحزي الاشتراكي الألماني هو حزب ملتزم ويسير وفق المبادىء الديمقراطية من الناحية النظرية، ولكن النتائج التي توصل إليها في دراسته بهذا الخصوص تؤكد عدم صحة هذه الفرضية من الناحية الفعلية أو الواقعية، وبالتالي فإن السمة المميزة التي أطلقها ميشيلز على المنظمات الكبرى، بما في ذلك المنظمات التي تدعي أنها تسير وفق المبادىء الديمقراطية، هي سمة الاليجاركية التي تتنافى ومفهوم الديمقراطية. فالديمقراطية تعني المشاركة «Participation» الشاملة والمباشرة في رسم سياسة التنظيم البيروقراطي وليس استحواذ قلة على عملية اتخاذ القرارات. فالقادة أو من هم في قمة السلم الهرمي للسلطات ينفردون بعملية اتخاذ القرار، وبالتالي يتم استبعاد الفئات

الأخرى في التنظيم البيروقراطي من عملية المشاركة الفعالة في اتخاذ القرارات مما يقوض ويلغي عملية ديموقراطية القرار[20].

نظرية ماكس ڤيبر في البيروقراطية

إن نظرية ماكس فيبر للبيروقراطية هي نظرية معيارية «Normative Theory» وليست نظرية اختبارية «Empirical Theory»، نظراً لعدم استخدامه لأسلوب بحث امبيريقي في اختبار فرضية دراسته على غرار ما فعل فيليب سيلزنك مثلاً. والفرضية الأساسية التي ينطلق منها ماكس ڤيبر في دراسته تتجسد في أن رفع مستوى الكفاية بالتنظيم البيروقراطي يرتبط إلى حد كبير بالخصائص الداخلية للتنظيم البيروقراطي المثالي.

يتفق العديد من الباحثين على أن مفهوم ماكس ڤيبر للبيروقراطية يجسد وجود نظرية متكاملة وشاملة عن التنظيمات البيروقراطية. ويعتبر ماكس فيبر من علماء الاجتماع المعروفين الذين أولوا جل اهتمامهم لدراسة المنظمات البيروقراطية في إطار نظرية اجتماعية كلية تأخذ في الاعتبار متغيرات مثل الهيكل التنظيمي، ونظام القيم والمعتقدات في المجتمع، والديمقراطية. إن مفهوم البيروقراطية، كما استخدمه ماكس ڤيبر، لا يشير إلى أنه من المعاني السيئة أو الغامضة، حيث إن مورستاين ماركس «Morstein Marx» لاحظ مثلاً أن المعنى اللاتيني لمفهوم البيروقراطية يعكس في واقع الأمر وجود معانٍ ذات صفات سيئة أو قبيحة مما جعل هذا المفهوم يقترن بسمات سيئة أو قبيحة في عصرنا الحالي[21].

فنموذج ماكس ڤيبر للبيروقراطية يعكس وجود نموذج مثالي يتسم بعدة خصائص متميزة منها وجود تسلسل سلطوي محدد المعالم، وتعيين وترقية أعضاء التنظيم البيروقراطي على أساس المؤهلات والكفاءة فقط، وتقسيم العمل على أساس التخصص الوظيفي، ونظام كامل يوضح الإجراءات الملائمة

والمتعلقة بأوضاع العمل، والابتعاد عن العلاقات الشخصية في التنظيم.

إن نقطة الانطلاق في نظرية ماكس ڤيبر هي تحديده لمفهوم السلطة وما يرتبط بها من مفاهيم أخرى مثل السيطرة والنفوذ «Domination» والقوة أو القدرة «Power» والاقناع «Persuation». فالسلطة بالنسبة لماكس فيبر هي قيام جماعة معينة من الأفراد بطاعة الأوامر المحددة الصادرة عن مصدر محدد. أما القوة فإنها تتعلق بفرض رغبة فرد ما على سلوك غيره من الأفراد الآخرين الذين يتم التعامل معهم. ولكن محور اهتمام ماكس فيبر انصب على مفهوم السيطرة والنفوذ على اعتبار أنه يعتبر نمطاً من أنماط القوة، وبالتالي فإنه يقصد بهذا المفهوم علاقة قوى يكون فيها الحاكم أو الفرد الذي يمكنه فرض سيطرته على الآخرين مقتنعاً بأن لديه كل الحق في ممارسة سلطاته، وأنه يعتبر في نفس الوقت بأنه يتحتم على التابعين أو المحكومين طاعة الأوامر الصادرة إليهم في إطار علاقات القوى بين القائد والتابعين. إذن فقناعة المحكومين أو التابعين بطاعة أوامر الحاكم أو القائد تنبع في واقع الأمر من وجود نظام للقيم والمعتقدات يضفي صبغة الشرعية على علاقات القوى السائدة في المجتمع. فالأفراد في المجتمع بحاجة إلى توجيهات وإرشادات الآخرين طالما أن ذلك لا يخرج عن إطار الشرعية ونظام القيم السائد[22].

ويستطرد ماكس فيبر في توضيح مفهوم السيطرة فيؤكد بأن ممارسة الحاكم أو القائد للسيطرة على أية جماعة يستلزم بالضرورة وجود تنظيم بيروقراطي تتمثل مهمته الرئيسية في تنفيذ الأوامر، وبالتالي فإن الأجهزة البيروقراطية تعتبر في واقع الأمر حلقة وصل بين الفئة الحاكمة والفئة المحكومة. ويتكون مفهوم السيطرة من عنصرين رئيسين يتمثل أولهما في وجود نظام للقيم والمعتقدات يضفي صبغة الشرعية على طبيعة علاقات القوة السائدة في المجتمع، ويتجسد ثانيها في وجود كوادر إدارية أو تنظيم بيروقراطي يقوم بتنفيذ الأوامر أو القرارات الصادرة من الفئة الحاكمة بخصوص تنظيم علاقات القوى السائدة في المجتمع. يتضح مما سبق إذن، أن مفهوم

السيطرة أو النفوذ يعتبر ركيزة أساسية في نظرية ماكس فيبر للبيروقراطية، وعليه فإنه يميز بين ثلاثة أنواع من السيطرة هي:

أولاً : السيطرة البطولية «Charismatic Domination».

ثانياً : السيطرة التقليدية «Traditional Domination».

ثالثاً : السيطرة القانونية «Legal Domination».

السيطرة البطولية:

يعكس هذا النوع من السيطرة وجود علاقات شخصية «Personal Relationship» بين قائد وأتباعه. ويستند هذا النوع من العلاقات الشخصية إلى مصدر شرعي يتمثل في أعمال القائد وإنجازاته الملحوظة. فالقائد يتمتع في ظل هذا النوع من السيطرة بخاصية متميزة جداً تمكنه من بسط نفوذه، وبالتالي قيادة الجماعة إلى طريق الانعتاق والخلاص من موقف صعب تعيشه الجماعة. فالقائد أو الحاكم يتمتع إذن، حسب وجهة نظر ماكس فيبر بصفات شخصية خاصة تميزه عن غيره من بقية أفراد الجماعة، وبالتالي فإن أعوانه وأتباعه الذين يؤمنون ويعتقدون في وجود سمات متميزة للقائد يعملون بقناعة ورضى كل ما في وسعهم لتنفيذ أوامره والالتزام بتوجيهاته. والسمات المتميزة للقائد هي في نظر أتباعه هبة وعطاء من السماء. والقادة البطوليون في نظر ماكس فيبر على شاكلة الانبياء والابطال القوميين والزعماء السياسيين.

إن ارتباط هذا النوع من السيطرة بشخصيات معينة قد يضفي سمة عدم الاستقرار في حالة رحيل أو وفاة القائد واختلاف أتباعه من بعده على من يتولى زمام الأمور. أما في حالة اقتناع الاتباع بالأسس والمبادىء التي أرسى دعائمها القائد فإن الاستقرار قد يصبح هو القاعدة وعدم الاستقرار هو الاستثناء. وتبرز القيادة البطولية في العادة في حالة عدم الاستقرار والفوضى التي قد يعيشها مجتمع ما، لا سيما أن مثل هذا المجتمع يتطلع إلى وجود

البيروقراطية التي تأخذ إما طابعاً وراثياً يقوم على تقديس الذات الشخصية لشخص الحاكم «Patrimonial Form»، أو طابعاً اقطاعياً «Feudal Form» يتمتع فيه المسؤولون بالأجهزة الإدارية بنوع من الاستقلالية عن شخص الحاكم. ففي حالة النمط الأول من أنماط السيطرة التقليدية يعتبر أعضاء الجهاز الإداري عبارة عن مجرد خدم يتحمسون لتوجيهات وسياسات القائد بدون تحفظ وروية. كما يغلب في العادة الطابع الشخصي على طريقة التعيين في الأجهزة الإدارية حيث إن الأولوية في المراكز، لا سيما القيادية تعطي للأقارب والمؤيدين الذين تربطهم بالقيادة التقليدية علاقة تقوم على أسس واضحة كالولاء والثقة والتفاني في خدمة السلطة التقليدية التي تمسك بزمام الأمور بالدولة.

أما النمط الآخر من أنماط السيطرة التقليدية ذي الطابع الاقطاعي فإنه يعكس نمطاً يميل نوعاً ما إلى الجماعية التي تتمتع بنوع من الاستقلالية تجاه الحاكم أو القائد. كما أن النمط الثاني للسيطرة التقليدية يكون فيه الاتباع مجرد خدم لشخص القائد ولكنهم في نفس الوقت عبارة عن حلفاء لا يمكن تهميش دورهم في إطار القيادة التقليدية، وبالتالي فإن الإتباع في هذه الحالة يتمتعون بنوع من الحرية والاستقلالية في تسيير دفة أمور الأجهزة الإدارية.

إذن بينما يغلب على النمط الأول من السيطرة التقليدية فكرة الولاء لشخص الحاكم أو القائد التقليدي، يلاحظ أن النوع الثاني من السيطرة التقليدية تسوده فكرة الاستقلالية والمشاركة في تسيير دفة الأمور الإدارية. فالنمط الأول من السيطرة يستمد قوته إذن من شخص الحاكم أو القائد مباشرة ولا يأخذ في الاعتبار رأي أية جماعات أخرى موالية، بينما يستمد النوع الثاني من السيطرة التقليدية قوته من شخص الحاكم وحلفائه أو أعوانه. فالنوع الأول من السيطرة التقليدية يتسم بعدم المرونة ويميل إلى فكرة الحق الإلهي للملوك، وبالتالي فإن كل أجهزة الدولة هي مجرد أداة لخدمة الحاكم أو القائد. أما النوع الثاني من أنواع السيطرة التقليدية فإنه يميل نوعاً ما إلى

التعددية Pluralism، حيث إن دور الحاكم أو القائد دور فعال وملحوظ، ولكنه لا يمكن تناسي أهمية دور حلفائه ومؤيديه مما ينفي عن الحاكم صفة الألوهية المطلقة أو المقدسة[23].

ويؤكد ماكس فيبر أن السيطرة التقليدية بشقيها غير قادرة على مواجهة المواقف الخطرة كالثورات التي تهدد بالتغيير. فالنظام التقليدي للسلطة هو بدوره نظام محافظ يحرص على الاستمرارية والتمسك بالماضي الذي يضفي عليه الشرعية، وبالتالي فإن استمرارية السيطرة التقليدية أمر مرهون باستمرارية النظام الذي يحرص على عدم التغيير الذي، وإن حدث، فإنه يكون تغييراً تدريجياً Evolutionary Change وليس جذرياً Revolutionary change، على اعتبار أن النوع الثاني من التغيير يهدد استمرارية واستقرار السلطة والسيطرة التقليدية. إن عدم صلاحية هذا النوع التقليدي من السيطرة في الأجهزة الإدارية جعل ماكس فيبر يفكر وينحاز لنوع ثالث من السلطات تغلب عليه المسحة القانونية الرسمية.

السيطرة القانونية:

إن الشرعية التي تستند إليها فكرة السيطرة القانونية ليست الركون إلى صفات خارقة أو بطولية كما هو الحال في نمط السيطرة الأول، ولا هي الاعتماد على متغير الماضي بما فيه من تقاليد وتقديس للسلطة كما هو الحال في النوع الثاني من أنواع السيطرة، وإنما تنبع من مجموعة القواعد واللوائح القانونية التي بنتها وارتضتها جماعة ما كدليل ومؤشر لها في مسيرتها. فالجميع ينظر إلى مجموعة القواعد القانونية والتشريعات بعين الاحترام والطاعة على أساس أنها ليست من عطاء قائد ملهم أو قائد يستمد سيطرته من التقاليد، ولكنها تعبر عن عملية التفاعل بين القائد وأتباعه وفق اجراءات رسمية مقبولة ومعترف بها من قبل الجميع. إذن فالنوع الثالث من أنواع السيطرة يستمد شرعيته وقوته من القانون واللوائح المعمول بها في المجتمع، كما أن الطاعة

من جانب المواطنين وأعضاء الأجهزة البيروقراطية ليست طاعة لفرد يتسم بسمات بطولية أو ذات علاقة بالتقليد، ولكنها طاعة مستمدة من مجموعة قواعد قانونية رشيدة تنظم أمور الجماعة لما فيه صالحها.

إن طاعة أوامر القائد في النوع الثالث من أنواع السيطرة لا تأخذ الصبغة الشخصية وإن كانت الأوامر صادرة عن شخص ما، نظراً لتمشي هذه الأوامر والتزامها بمجموعة القواعد القانونية التي تسير وفقها الجماعة. فالقانون في هذه الحالة يحدد اختصاصات وسلطات القائد الذي لا يستطيع بدوره تجاوز هذه القواعد التي ارتضتها الجماعة كدليل ومنظم لها، وبالتالي فإن ماكس فيبر يرى أن الأخذ بهذا النوع من أنواع السيطرة يعطي للأجهزة البيروقراطية شرعية تتمكن من خلالها تنفيذ أوامر القائد الملتزمة حتماً بالقوانين واللوائح المعمول بها في المجتمع.

فالتزام المنظمات العامة بالقوانين واللوائح المعمول بها يسهل من عملية توزيع الاختصاصات والسلطات بين أعضاء التنظيم البيروقراطي. فالقوانين واللوائح الرسمية تحدد التزامات وحقوق أعضاء التنظيم البيروقراطي بهدف تحقيق الأهداف العامة المحددة بأيسر وأفضل السبل، وبالتالي فإن أعضاء التنظيم البيروقراطي يتعاملون مع منظماتهم على اعتبار أنها جهات اعتبارية يكون فيها العمل متاحاً فقط لأهل الكفاءة والخبرة وليس لأية عوامل شخصية أخرى[24].

فالاتباع ينظرون في حالة السلطة القانونية إلى قادتهم على أساس أنهم يستمدون سلطاتهم من القانون الذي يحدد في واقع الحال طبيعة العلاقة بين القائد والاتباع، وهي لا شك علاقة تفاعل هدفها تحقيق أهداف عامة. كما أن القواعد واللوائح القانونية تحدد اختصاصات كل من القائد والاتباع ومركزهما في التسلسل الهرمي للسلطات داخل التنظيم البيروقراطي. ولا يغفل القانون بطبيعة الحال حقوق كلٍ من القادة والاتباع داخل التنظيم البيروقراطي حتى

يتمكن كل منهما من القيام بواجباته والحصول على حقوقه.

ويضيف ماكس فيبر أن القادة في إطار هذا النوع من السلطة القانونية يسخرون إمكانيات وموارد التنظيم البيروقراطي لتحقيق الأهداف العامة للتنظيم. وبالتالي فإن السمة المميزة للإمكانيات والموارد هي السمة العامة وليست الخاصة كما هو الوضع في إطار السلطة التقليدية. فإضفاء الصبغة الشخصية على إمكانيات وموارد التنظيم في إطار السلطة التقليدية يؤدي في نهاية المطاف إلى تحقيق أهداف ومصالح خاصة، ولكن الوضع يختلف في إطار النوع الثالث من أنواع السيطرة القانونية حيث إن المصلحة العامة التي حددها القانون هي الهدف الأسمى الذي تسعى المنظمات البيروقراطية المثالية إلى تحقيقه. فالقانون يحدد مثلاً أن الملكية في إطار المنظمات العامة هي ملكية عامة وليست ملكية خاصة كما هو الحال في أنواع أخرى من السلطات[25].

يؤكد ماكس فيبر بأن النوع الثالث من أنواع السيطرة يحقق العديد من الفوائد والميزات، تتمثل في تحقيق المصلحة العامة بعيداً عن الأنانية والنزعات الشخصية التي تجد مرتعاً خصباً لها في ظل النوعين الأولين من السلطات. كما أن التزام هذا النوع من السلطات بالقانون يحقق أيضاً نوعاً من الاستقرار والاستمرارية بالتنظيم البيروقراطي المثالي. أما الميزة الأخرى التي تحققها السلطة القانونية فإنها تتمثل في وضع أسس وقواعد موضوعية تنظم علاقات السلطة داخل التنظيم البيروقراطي المثالي تجنباً للصراع والتنافس الشخصي الذي يجعل ويعرقل التنظيم، في حالة عدم وجود مثل هذه القواعد، من تحقيق أهدافه.

إن حماس ماكس فيبر لهذا النوع الثالث من السلطات جعله يصبغ عليه صبغة المثالية نظراً لصعوبة وجود نموذج بعينه في التنظيم البيروقراطي. ففي العادة تختلط هذه الأنواع الثلاثة من السلطات في التنظيمات البيروقراطية التي

تجمع بطبعها بين السيطرة البطولية والسيطرة التقليدية والسيطرة القانونية. إذن، فتحيز ماكس فيبر للسلطة أو السيطرة القانونية جعله يصبغ عليه الصبغة المثالية المتسمة بسمات وخصائص متميزة سنتعرض لها فيما بعد.

النموذج المثالي للبيروقراطية: The Ideal Type of Bureaucracy

لا يخلو كتاب في الإدارة عادة من الإشارة إلى النموذج المثالي للبيروقراطية، الذي يتسم بمجموعة من الخصائص المحددة التي أشار إليها ماكس فيبر. فالنموذج المثالي للتنظيم البيروقراطي لا يحمل في طياته بالضرورة معاني سيئة كما قد يتبادر إلى الذهن لأول وهلة، لا سيما وأننا قد أشرنا إلى أن البعض يصف البيروقراطية في بعض الأحيان بصفات سيئة إلى درجة أنها تصل إلى مستوى الشتائم السياسية المبغضة.

فالنموذج المثالي للتنظيم البيروقراطي يتسم بالموضوعية Objectivity والعقلانية أو الرشد Rationality. إن مفهوم ماكس فيبر لفكرة الرشد قد تعني إما اللجوء إلى استخدام موفق وناجح في عملية ترشيد الموارد المتاحة بهدف تحقيق أهداف محددة متفق عليها سلفاً، أو العمل وفق المنطق العلمي في معالجة كافة الأمور التي تواجهها المنظمات البيروقراطية حيث يترتب على ذلك العمل على زيادة المصلحة وتجنب الخسارة بقدر الإمكان. إذن فكفاءة أي تنظيم بيروقراطي رسمي يتوقف، إلى حد كبير، على مستوى الموضوعية والرشد استناداً إلى مستوى الكفاءة التي يحققها التنظيم البيروقراطي. فتحقيق أعلى مستوى من الكفاءة في التنظيم البيروقراطي بالنسبة لماكس فيبر لا يمكن أن يتحقق إلاّ في ظل وجود نموذج مثالي له سمات وخصائص محددة، وعليه فإن ماكس فيبر يحدد هذه الخصائص كما يلي:

أولاً : التخصص وتقسيم العمل في التنظيم البيروقراطي.

ثانياً : التسلسل الهرمي للسلطات في التنظيم البيروقراطي.

ثالثاً : وجود قوانين ولوائح محددة يتم العمل بموجبها في التنظيم البيروقراطي.

رابعاً : غياب العلاقات الشخصية داخل التنظيم البيروقراطي.

خامساً : إن التعيين والترقية في المنظمات البيروقراطية يتم على أساس الكفاءة والخبرة والقدرة على تحمل المسؤولية.

سادساً : حماية أعضاء التنظيم البيروقراطي من الفصل التعسفي.

سابعاً : الفصل الكامل بين إمكانيات وشؤون المنظمات البيروقراطية وبين الملكية الشخصية والشؤون الخاصة لأعضاء التنظيم البيروقراطي.

ثامناً : قيام أعضاء التنظيم البيروقراطي بأعمالهم ومهامهم وفق سجلات ومستندات رسمية.

تاسعاً : أن تصبح الوظيفة التي يشغلها أعضاء التنظيم البيروقراطي حرفة في حد ذاتها.

التخصص ومبدأ تقسيم العمل:

يسير كل من مبدأ التخصص Specialization ومبدأ تقسيم العمل Division of labor جنباً إلى جنب في نموذج ماكس فيبر للتنظيم البيروقراطي، نظراً لأن تبني مبدأ تقسيم العمل في التنظيم البيروقراطي يحتاج بطبيعة الحال إلى تخصصات متعددة ومتميزة. فماكس فيبر يؤكد على مدى أهمية السلطة والقوة في تمكين أعضاء التنظيم البيروقراطي من القيام بواجباتهم المحددة، كما أن على أعضاء التنظيم البيروقراطي أن يعرفوا بوضوح مدى قدراتهم وكفاءاتهم مقارنة بغيرهم حتى يتمكنوا من القيام بواجباتهم كما يجب أن يكون. إذن، فمبدأ تقسيم العمل يتطلب تحديد وتصنيف أنواع مختلفة من المراكز والوظائف يلتزم شاغلوها بواجبات محددة تجعل منهم مسؤولين

ومساءلين أمام قيادات التنظيم البيروقراطي المثالي.

إذن فقيام التنظيم البيروقراطي المثالي بواجباته ومسؤولياته يتطلب بالنسبة لماكس فيبر تقسيم العمل إلى وظائف محددة يشغلها أعضاء التنظيم على مختلف تخصصاتهم ومستوياتهم، مع مراعاة أن شاغل كل وظيفة أو مركز يتمتع بسلطات محددة وواضحة لا تتعارض بأي حال من الأحوال مع سلطات شاغلي الوظائف الأخرى في التنظيم البيروقراطي المثالي[26].

التسلسل الهرمي للسلطات:

يؤكد ماكس فيبر على أهمية التسلسل الهرمي للسلطات كسمة وميزة من سمات التنظيم البيروقراطي المثالي. فالوظائف والمراكز في التنظيم البيروقراطي يتم تنظيمها وفق تسلسل هرمي للسلطات تخضع بموجبه المراكز الدنيا لسلطة واشراف مراكز أعلى منها في التسلسل الهرمي للسلطات. ويلاحظ أن مبدأ التسلسل الهرمي للسلطات ينسجم ويكمل مبدأ التخصص وتقسيم العمل، حيث إن تقسيم العمل يعني خلق وظائف ومراكز مختلفة يكمل بعضها البعض ويقوم بالاشراف على كل وظيفة أو مركز منها موظف أو مدير له ترتيب معين في التسلسل الهرمي للسلطات بالتنظيم البيروقراطي المثالي.

ومن السمات المميزة لمبدأ التسلسل الهرمي للسلطات أنه يحدد بوضوح حقوق وواجبات شاغل كل وظيفة، بما في ذلك تحديد طبيعة العلاقة بين المراكز القيادية من ناحية والمراكز التابعة من ناحية أخرى. ومن السمات الأخرى المميزة لمبدأ التسلسل الهرمي للسلطات طابعها غير الشخصي **Impersonal character**، على اعتبار أن هذا المبدأ يؤكد على أن شغل الوظائف القيادية العليا بالتنظيم البيروقراطي يتطلب مهارات وخبرات متميزة تحتكم إلى القوانين واللوائح الرسمية المعمول بها، وليس معيار العلاقات الشخصية. ويلاحظ ماكس فيبر في هذا الإطار، أن تذمر وعدم رضى أعضاء التنظيم البيروقراطي عن القوانين واللوائح المعمول بها أمر متوقع وليس مستبعداً بين الحين والآخر.

وجود قوانين ولوائح محددة:

لقد نبه ماكس فيبر منذ البداية، إلى أن استمرارية وثبات أي تنظيم بيروقراطي أمر مرهون بوجود قوانين ولوائح رشيدة وملزمة لأعضاء التنظيم البيروقراطي المثالي على مختلف مستويات التسلسل الهرمي للسلطات. فمجموعة القواعد القانونية الرشيدة والملزمة تعتبر ضرورة حيوية لاستمرارية وقيام التنظيم البيروقراطي المثالي بواجباته على أفضل وجه ممكن. كما أن وجود قوانين ولوائح محددة يضفي أيضاً سمة التعاون والتنسيق بين أعضاء التنظيم المثالي نظراً لوجود قواعد ولوائح واضحة ومحددة.

فالقواعد القانونية واللوائح الرشيدة قادرة على الصمود والاستمرارية وتحقيق أهداف التنظيم البيروقراطي الرشيدة حتى في حالة تغير وتبدل القيادات الإدارية. إن مجموعة القواعد القانونية واللوائح التي تبناها أي تنظيم بيروقراطي تشمل، في واقع الأمر، العديد من المسائل والأمور البسيطة والمعقدة في نفس الوقت. إذن، فالهدف من وجود قوانين ولوائح هو تحديد وترشيد مسارات العمل بالتنظيم البيروقراطي، وبالتالي فإن هناك العديد من الفوائد والميزات المترتبة على وجود مثل هذه القوانين واللوائح في إطار التنظيم البيروقراطي لعل أهمها أنها عملية تضع معايير ثابتة ومحددة لعملية اتخاذ القرارات، إلى جانب أنها تعكس مدى الاستفادة من الخبرات الماضية، والقيام بحماية أعضاء التنظيم عن طريق تأكيدها وحرصها على عملية المساواة في المعاملة.

غياب العلاقات الشخصية:

إن أشد ما يؤكد عليه ماكس فيبر في علاقات أعضاء التنظيم المثالي البيروقراطي، هو غياب العلاقات الشخصية واحلال ذلك بعلاقات رسمية خالية من الطابع الشخصي وكفيلة بالقضاء على الغيرة والكراهية والمنافسة غير الشريفة. فلكي تتسم عملية اتخاذ القرارات في المنظمات البيروقراطية المثالية ذات الطابع المثالي بالعقلانية والرشد الكامل، يجدر على صانعي القرار تجنب

المصالح والعلاقات الشخصية، التي قد تربطهم بأفراد أو جهات لها مصالح مباشرة في توجهات وسياسة التنظيم البيروقراطي.

إذن، فتأكيد ماكس فيبر على غياب العلاقات الشخصية يعني بالضرورة اقتصار واحتكام أعضاء التنظيم إلى العلاقات الرسمية التي تأخذ في الاعتبار النصوص القانونية الرشيدة. فوجود العلاقات الشخصية هو بالتالي طرف أول في المعادلة، وإصدار قرارات غير رشيدة هو طرف ثانٍ في المعادلة، وبالتالي فإن عملية ضمان كفاءة واستمرارية النموذج المثالي للبيروقراطية أمر مرهون إلى أبعد الحدود بعملية القضاء على جانب العلاقات الشخصية بالتنظيم البيروقراطي المثالي.

عامل الكفاءة والخبرة كأساس للتعيين والترقية:

إن التزام التنظيم البيروقراطي المثالي بتعيين وترقية أعضائه على أساس أقدميتهم Seniority ومؤهلاتهم وقدراتهم المتميزة على إنجاز ما يناط بهم من أعمال بكفاءة، يعتبر خطوة حاسمة تجاه إضفاء صبغة الشرعية على سلطات التنظيم البيروقراطي المثالي.

كما أن التزام النموذج البيروقراطي المثالي بتعيين أعضائه على أساس الكفاءة والمؤهلات والخبرات سيضمن ويدعم من ناحية جانب الولاء Loyality والاخلاص تجاه التنظيم، وسيدعم ويزود من ناحية أخرى التنظيم البيروقراطي بأفضل المهارات والخبرات التي يمكن الاعتماد عليها والثقة فيها لتحقيق الأهداف المنشودة.

حماية أعضاء التنظيم من الفصل التعسفي: Arbitrary Dismissal

لكي يضمن التنظيم البيروقراطي عطاء وتفاني أعضائه في خدمته، يجب أن يقدم في المقابل ضمانات تقدم وتؤكد لأعضاء التنظيم البيروقراطي المثالي حقوقهم. فالنظام القانوني في التنظيم البيروقراطي المثالي يضمن لأعضائه

حقوقهم، التي من أهمها عدم لجوء التنظيم إلى الفصل التعسفي، نظراً لأن ذلك يزيد ويدعم من علاقات التعاون والثقة بين التنظيم وأعضائه.

إذن، فضمان القانون لحقوق أعضاء التنظيم البيروقراطي المثالي يخلق، بطبيعة الحال، جواً تسوده علاقات الثقة تعود فائدته عموماً على التنظيم البيروقراطي المثالي وأعضائه. ويلاحظ في هذا الشأن أيضاً، أن بروز نقابات العمال Labor Unions والروابط المهنية كظاهرة متميزة، خاصة منذ بداية القرن العشرين، أكدت على حق العمال في عدم فقد وظائفهم نتيجة للفصل التعسفي الذي قد تلجأ إليه بعض المنظمات البيروقراطية لا سيما المنظمات الخاصة.

الفصل بين الملكية والشؤون العامة والخاصة بالتنظيم البيروقراطي المثالي:

إن الفصل الكامل بين إمكانيات وشؤون المنظمات البيروقراطية المثالية وبين الملكية الشخصية والشؤون الخاصة لأعضاء التنظيم يعد بدوره سمة مميزة أكد عليها ماكس فيبر في كتاباته منذ بداية القرن العشرين. فالتمييز بين الدخل والممتلكات الرسمية للتنظيم البيروقراطي المثالي وبين الدخل والشؤون الخاصة بأعضاء التنظيم يعتبر خاصية هامة من خصائص النموذج المثالي للبيروقراطية.

فماكس فيبر يؤكد بأنه لا يجب الخلط بين الشؤون الخاصة للتنظيم البيروقراطي بالشؤون الخاصة لأعضائه، لأن ذلك يخلط في نهاية المطاف بين الأهداف العامة والأهداف الخاصة الأمر الذي يعرقل قيام التنظيم البيروقراطي المثالي من تحقيق أهدافه المنشودة. فالفصل بين المصالح العامة والمصالح الخاصة يمنع إذن من حدوث عملية الخلط بين المصالح والشؤون الخاصة التي يغلب عليها الطابع الأناني وبين المصالح العامة للمنظمات البيروقراطية المثالية التي يغلب عليها الطابع غير الشخصي المتسم بالعقلانية.

القيام بالأعمال وفق سجلات ومستندات رسمية:

إن اضفاء صبغة الرسمية على التنظيم المثالي البيروقراطي يحتم وجود عملية اتصالات رسمية بين أعضاء التنظيم الذين يمثلون مكاتب وأقساماً وإدارات مختلفة من ناحية، وبين التنظيم البيروقراطي وغيره من المنظمات الأخرى من ناحية أخرى.

كما أن فصل المصالح الخاصة والشؤون الخاصة لأعضاء التنظيم البيروقراطي المثالي عن الشؤون والمصالح العامة يحتم على أعضاء الجهاز البيروقراطي أن يقوموا بأعمالهم ومهامهم وفق سجلات ومستندات رسمية. إذن، فعملية تدوين وتسجيل كل الأعمال والاتصالات التي يقوم بها التنظيم المثالي البيروقراطي عملية تتمشى وطبيعة المنظمات العامة التي تغلب عليها الصبغة الرسمية في عملية الاتصالات وطبيعة العلاقات بين التنظيم وأعضائه.

تحول الوظيفة إلى حرفة:

إن احتراف الوظيفة من جانب أعضاء التنظيم البيروقراطي المثالي يعد خاصية أخرى من الخصائص التي حددها ماكس فيبر في نموذجه المثالي للبيروقراطية. وتتمشى خاصية الاحتراف Profession مع الخصائص السابقة، حيث إن اشتراط مستوى معين من الخبرة الفنية والقدرة على الأداء أو الانجاز في عملية التعيين والترقية والحماية من الفصل التعسفي مثلاً كلها عوامل أو خصائص تدفع وتؤدي في نهاية المطاف إلى احتراف الوظيفة التي ينظم شؤونها قانون وقواعد رسمية معمول بها في التنظيم البيروقراطي المثالي.

فالقوانين واللوائح الرسمية التي تنظم طبيعة العلاقات في التنظيم البيروقراطي المثالي تحدد حقوق وواجبات الوظيفة العامة، وبالتالي فإن قيام عضو التنظيم البيروقراطي بواجباته يقابله بالمثل ضمان التنظيم لجملة من الحقوق تجعل أعضاءه يشعرون بالأمان والاستقرار ومن ثم فإن قدرتهم على

العطاء والاخلاص تزيد وتقوى.

إن الخصائص السابقة الإشارة إليها ليست مقصورة بطبيعة الحال على المنظمات العامة ولكنها خصائص تنطبق على المنظمات الكبيرة الحجم Large scale organizations سواء كانت عامة أو خاصة، مثل الدولة ومنظماتها، والأحزاب السياسية، والجيش، والكنيسة، وجماعات الضغط، والشركات المتعددة الجنسية. ويمكن الاستدلال على مستوى التطور الذي يبلغه أي جهاز بيروقراطي من خلال معرفة درجة السيطرة في التسلسل الهرمي للسلطات. فكلما بلغت السيطرة عنفوانها من جانب السلطات العليا في التسلسل الهرمي على السلطات الأدنى منها، أمكننا القول بأن مثل هذا النظام البيروقراطي قد بلغ أوج درجات التطور والرقي، وبالتالي فإن البيروقراطية تعد من أكثر الوسائل المتاحة التي يمكن وصفها بأكثر درجات التعقل نظراً لأنها تمكننا من تنفيذ السيطرة الإلزامية على الإنسان(27). كما أن الخصائص السابقة الإشارة إليها للبيروقراطية تضع ماكس فيبر من ضمن رواد وأقطاب المدرسة العلمية للإدارة(28).

بالرغم من أن فكر ماكس فيبر يمكن اعتباره جزءاً لا يتجزأ من أفكار المدرسة التقليدية للإدارة، فإن الكثير من الباحثين يعتبر أفكار ماكس فيبر من أبرز وأهم أفكار المدرسة التقليدية في الفكر الإداري ككل، عليه فإننا عندما نتعرض مثلاً لمصطلح هياكل Structures في أدبيات الإدارة فإن أول ما يتبادر إلى أذهاننا هو ارتباط هذا المصطلح بمفهومي الهياكل البيروقراطية والهياكل غير البيروقراطية التي أشار إليها ماكس فيبر في نظريته للبيروقراطية.

تقييم نظرية ماكس فيبر للبيروقراطية:

إن تقييم نظرية ماكس فيبر للبيروقراطية لا يقتصر فقط على ذكر نقاط الضعف، وإنما يتعدى ذلك إلى ذكر مزايا النموذج المثالي البيروقراطي.

وسنتعرض في بداية هذا الجزء من الفصل إلى ذكر أهم الانتقادات الموجهة إلى نظرية ماكس فيبر للبيروقراطية، ثم نتعرض فيما بعد إلى مزايا النموذج البيروقراطي المثالي.

عيوب النموذج المثالي للبيروقراطية:

يمكن إجمالي عيوب النموذج المثالي للبيروقراطية في النقاط التالية:

أولاً: إن من أكثر الانتقادات الموجهة إلى نظرية ماكس فيبر للبيروقراطية شيوعاً هو تجاهلها للعامل الإنساني في التنظيم البيروقراطي. فنظرية ماكس فيبر للتنظيم البيروقراطي، مثلها في ذلك مثل بقية النظريات التقليدية للإدارة، تتجاهل دور الفرد والمشاعر الإنسانية في التنظيم أو الإدارة، وهي بالتالي تعامل أعضاء التنظيم البيروقراطي على أساس أنهم مجرد آله بدون مشاعر إنسانية، وينتمي أصحاب هذا الانتقاد عموماً إلى مدرسة العلاقات الإنسانية التي جاءت كرد فعل للمدرسة العلمية للإدارة التي لا تولي المتغيرات الإنسانية أي دور يذكر في الإدارة. فبينما ينظر ماكس فيبر وغيره من أصحاب المدرسة العلمية للإدارة إلى الإنسان كمخلوق اقتصادي يعمل كل ما في وسعه لتحقيق المنفعة وتجنب الخسارة بقدر الإمكان، فإن أصحاب مدرسة العلاقات الإنسانية ينظرون إلى الإنسان كمخلوق اجتماعي، وبالتالي فإن مستوى الكفاية في التنظيم البيروقراطي يتأثر تأثراً ملحوظاً بطبيعة ومستوى العلاقات الإنسانية السائدة داخل التنظيم أكثر من تأثره بالظروف المادية للتنظيم.

لم يرفض بالطبع أصحاب مدرسة العلاقات الإنسانية كل الأفكار التي تنادي بها نظرية ماكس فيبر للبيروقراطية، ولكنهم بدلاً من التركيز المطلق على المتغيرات الفنية والإجرائية أولوا جُل اهتمامهم للمتغيرات الاجتماعية والنفسية المتعلقة بشعور أعضاء التنظيم البيروقراطي وطبيعة علاقات التعاون فيما بينهم. إذن فمدرسة العلاقات الإنسانية لم تنكر تماماً أهمية البيروقراطية. فمحور

الاهتمام بالنسبة لأصحاب مدرسة العلاقات الإنسانية تركز على الجوانب غير الرسمية بالتنظيم المتمثلة في مشاعر أعضاء التنظيم، وعلاقات التعاون والجماعة، والمشاركة في تسيير أمور التنظيم بما في ذلك اتخاذ القرارات ذات الصلة بوضع أعضاء التنظيم ومستقبلهم. باختصار، إن مدرسة العلاقات الإنسانية تعامل أعضاء التنظيم، البيروقراطي كمخلوقات بشرية لها أحاسيسها ومشاعرها وليست كمجرد آلة من آلات الإنتاج.

ثانياً: إن نظرية ماكس ڤيبر تنطلق من فرضية مفادها أن النظام البيروقراطي يعتبر نظاماً مغلقاً لا يؤثر ولا يتأثر بالظروف البيئية المحيطة، وهي فرضية أثبتت الدراسات اللاحقة عدم مصداقيتها. فالتنظيم البيروقراطي لا يستطيع أن يعيش بمعزل عن الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية المحيطة، لا سيما إذا علمنا أن هذه الظروف البيئية المحيطة هي ظروف متغيرة بطبيعة الحال. إن تركيز ماكس فيبر على الخصائص الذاتية أو الداخلية للتنظيم البيروقراطي كشرط جوهري لرفع مستوى كفاية المنظمات البيروقراطية وتجاهله للظروف البيئية المحيطة بالتنظيم جعل نظريته عرضة للنقد من جانب عدة باحثين لمسوا بجلاء علاقات التفاعل بين التنظيم البيروقراطي والعوامل البيئية المحيطة.

ويتزعم هذا النقد الموجه إلى ماكس فيبر للبيروقراطية أصحاب النظرية البيئية من أمثال ريجز Riggs، التي تولي أهمية خاصة لعملية التفاعل المستمرة بين التنظيم البيروقراطي والظروف البيئية المحيطة الداخلية منها والخارجية على اعتبار أنها عامل مؤثر في كفاية وفعالية المنظمات البيروقراطية. فالمنظمات البيروقراطية لا يمكنها أن تكتفي بالتركيز فقط على ظروفها البيئية الداخلية كمعول أساس في رفع مستوى كفايتها نظراً لوجود علاقات التأثير والتأثر بين البيئة الداخلية للتنظيم والبيئة الخارجية له، ومن الباحثين الآخرين الذين قدموا مثل هذا الانتقاد شنيستر برنارد ورنيس ليكرت.

ثالثاً: إن المتمعن في الخصائص التي حددها ماكس فيبر في نموذجه المثالي للتنظيم البيروقراطي يلاحظ عدم وجود انسجام وتوافق بينها إلى درجة يمكن وصفها في بعض الأحيان بالتناقض أو التنافر. ويبرز التناقض بين بعض الخصائص التي حددها ماكس فيبر مثلاً وبين مبدأ التدرج الهرمي للسلطات وبين مطلب الخبرة الفنية والقدرة على الإنجاز كأساس لاختيار وترقية أعضاء التنظيم البيروقراطي، وبالتالي يمكن القول بأن حالة عدم الاستقرار وعدم الانسجام موجودة نظراً لأن مثل هذا النمط من التناقض يولد حالة من الصراع والتنافس. كما أن التعارض يبدو واضحاً أيضاً بين مبدأ المؤهلات والكفاءة وبين مبدأ الأقدمية كمعيار للترقية في التسلسل الهرمي للسلطات. ويؤكد سايمون «Simon» في كتابه السلوك الإداري على أن لكل مبدأ من مبادىء الإدارة التي نادت بها المدرسة الكلاسيكية مبدأ مضاد، الأمر الذي يترتب عليه في النهاية تقويض فكرة المبادىء أو الخصائص الثابتة من الأساس[29].

رابعاً: إن نظرية ماكس فيبر للتنظيم البيروقراطي تتجاهل أهمية تغيرات مثل القوة والصراع، نظراً لتأكيدها على الطبيعة المستقرة للتنظيم البيروقراطي، وبالتالي ليس هناك موضع لمتغيرات مثل القوة والصراع في إطار المنظمات البيروقراطية. فالبعض يصف نظرية ماكس فيبر بالجمود وعدم القابلية للتغير على أساس أن التنافس والصراع داخل المنظمات البيروقراطية سمة مميزة تتمشى والطبيعة الديناميكية للتنظيم الذي هو في حالة تفاعل مستمر مع الظروف البيئية المحيطة.

خامساً: إن تصنيف وتمييز ماكس فيبر بين أنواع السيطرة البطولية والتقليدية والقانونية يعكس في واقع الأمر نوعاً من عدم الواقعية والتعسف نظراً لصعوبة الفصل بين هذه النماذج الثلاثة من الناحية الواقعية، وبالتالي فإن نظريته البيروقراطية تجسد وجود فجوة مع الواقع المحيط، لا سيما وأن المتمعن في تاريخ الفكر الإداري يلاحظ بوضوح اندماج أنواع السيطرة الثلاث في المنظمات البيروقراطية. فإتزيوني مثلاً لاحظ أن الحضارة المصرية القديمة

في عهد الفراعنة شهدت مثلاً اندماج هذه الأنواع الثلاثة في السلطات في تنظيماتها البيروقراطية. كما أن تأثر المنظمات البيروقراطية بالظروف البيئية المحيطة من وجهة نظر إيتزيوني قد يؤدي إلى عملية تحويل نموذج السيطرة البطولية إلى نموذج السيطرة القانونية، مثلما يحدث في حالة الحرب عندما تسود السيطرة البطولية بدلاً من السيطرة القانونية، وبالتالي فإن تقسيم ماكس فيبر لأنواع السيطرة الثلاثة لا يتمشى والواقع الإداري الذي يدمج بين أنواع السيطرة البطولية والتقليدية والقانونية[30].

سادساً: فشل ماكس فيبر في التمييز الواضح بين أهداف التنظيم ووسائل تحقيق هذه الأهداف. فالقوانين واللوائح الرسمية الرشيدة للتنظيم البيروقراطي تتبنى من قبل أعضاء التنظيم البيروقراطي كأهداف خاصة بهم، وبالتالي فإن القوانين واللوائح الرسمية لم تعد مجرد وسائل لتمكين المنظمات البيروقراطية من تحقيق أهدافها، ولكنها أصبحت في حد ذاتها مجرد أهداف شخصية لأعضاء التنظيم البيروقراطي، والنتيجة المنطقية لتحويل الوسائل إلى أهداف من قبل أعضاء التنظيم البيروقراطي يؤدي بطبيعة الحال إلى عدم كفاءة المنظمات البيروقراطية.

مزايا النموذج المثالي للبيروقراطية:

بالرغم من الانتقادات العديدة التي وجهها الباحثون على اختلاف مدارسهم الفكرية إلى نظرية ماكس فيبر للبيروقراطية، فإن المتمعن في أدبيات الإدارة يلاحظ أيضاً بجلاء بأن جل الباحثين لا ينكرون أيضاً ما للنموذج البيروقراطي من مزايا إيجابية. ويوضح ماكس فيبر المزايا الإيجابية في مجموعة من النقاط يمكن حصرها في نقاط تتعلق بالعقلانية، والرسمية، والموضوعية، والسرعة، والإلمام الشامل بالاختصاصات، والدقة في العمل، ووضوح الأهداف، الاستمرارية والعطاء، وحدة تلاحم التنظيم، واحترام السلطة والخضوع لها.

أولاً ـ العقلانية أو الرشد:

إن من الإيجابيات التي يحققها التنظيم المثالي البيروقراطي سعيه إلى تحقيق أهداف محددة بأقل تكلفة ممكنة، عليه فإن المنظمات البيروقراطية الرشيدة هي التي تسعى إلى تحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة وتجنب أقل قدر ممكن من الخسارة. فالمنظمات البيروقراطية تستخدم إمكانياتها البشرية والمادية المتاحة للإستخدام العقلاني الأمثل الذي يحقق لها، ليس فقط الأهداف القريبة المدى، ولكن يطمح أيضاً إلى تحقيق الأهداف البعيدة المدى. فسمة الرشد والعقلانية تعتبر في نظر ماكس فيبر ميزة إيجابية ترفع من مستوى الكفاية الذي تسعى المنظمات البيروقراطية إلى رفع مستواه بقدر الإمكان في ظل الإمكانيات المادية والبشرية المتاحة.

ثانياً ـ الرسمية:

إن اصباغ صبغة الرسمية Formality على المنظمات البيروقراطية يحقق من وجهة نظر ماكس فيبر ميزة الابتعاد عن طابع العلاقات الشخصية الذي يلحق الضرر بالتنظيم البيروقراطي. فالنتيجة المنطقية للتركيز على العلاقات الرسمية وتجاهل العلاقات الشخصية هي خلق إطار تنظيمي يتعامل مع الأفراد بناء على اعتبارات رسمية. فغلبة وسيادة العلاقات الرسمية في التنظيم البيروقراطي يرسخ لدى أعضائه إمكانية التعامل مع المنظمات البيروقراطية التي تسعى إلى تحقيق أهداف عامة تعكس مصالح الأفراد ككل وليست فرداً بعينه. ويتم تنظيم العلاقات الرسمية في التنظيم البيروقراطي من خلال إصدار قوانين ولوائح رسمية تحدد الأسس أو القواعد التي يتم بموجبها التعامل في إطار المنظمات البيروقراطية.

ثالثاً ـ الموضوعية:

إن عملية الفصل بين أهداف المنظمات البيروقراطية والأهداف الشخصية لأعضاء التنظيم تعكس عملية تغليب الاعتبارات الموضوعية Objectivity على

الاعتبارات الشخصية غير الموضوعية. وتتمشى الاعتبارات الموضوعية جنباً إلى جنب مع التأكيد على الجانب الرسمي للتنظيم البيروقراطي وما يرتبط بذلك من إصدار قوانين ولوائح رشيدة تنظم العلاقات في إطار المنظمات البيروقراطية. إذن فتأكيد المنظمات البيروقراطية الحكومية على الجانب الموضوعي المجرد يقود بالضرورة حسب وجهة نظر ماكس فيبر إلى خلق أجهزة إدارية تتسم بالكفاءة والقدرة على رفع مستوى الكفاية.

رابعاً ـ السرعة:

إن مبدأ تقسيم العمل وتوزيع الاختصاصات على أعضاء التنظيم البيروقراطي تمشياً مع مبدأ الكفاءة يؤدي في نهاية الأمر إلى سرعة الإنجاز والاتقان. فالمنظمات البيروقراطية في حاجة ماسة إلى عامل السرعة حتى تحقق أهدافها المنشودة تمشياً مع مبدأ ترشيد الإمكانيات البشرية والمادية المتاحة في فترة زمنية محددة. إذن، فاختصار الوقت والجهد إلى جانب ترشيد الإمكانيات المتاحة يجسد وجود صورة مثلى تسعى المنظمات البيروقراطية إلى تحقيقها في إطار حرصها على تحقيق أعلى مستوى من الكفاية.

خامساً ـ الاختصاصات:

من المزايا الإيجابية الأخرى التي يؤكد عليها ماكس فيبر في نظريته للبيروقراطية إلمام أعضاء التنظيم البيروقراطي الشامل والمفصل لاختصاصاتهم أو مهامهم، نظراً لوجود قانون رسمي يحدد الاختصاصات والعلاقات الرسمية في إطار التنظيم البيروقراطي. كما أن الأخذ بمبدأ العمل ومبدأ التسلسل الهرمي للسلطات يزيد من قدرة أعضاء التنظيم البيروقراطي من الإلمام الشامل باختصاصاتهم، لا سيما أن التعيين والترقية في مثل هذه المنظمات يتم على أساس المؤهلات والخبرات الفنية والقدرة على إنجاز الأعمال، ويؤدي إلمام أعضاء التنظيم البيروقراطي بواجباتهم واختصاصاتهم إلى تجنب والتخلص من الخلافات الشخصية في أوقات العمل الرسمية مما يوفر على التنظيم إهدار

واستنزاف طاقات يمكن الاستفادة منها في تحقيق الأهداف العامة.

سادساً ـ الدقة:

لا شك أن خصائص التنظيم البيروقراطي المثالي تقود في نهاية المطاف إلى تحقيق عامل الدقة الذي تسعى المنظمات البيروقراطية إلى تحقيقه. فالدقة في العمل والإنجاز مطلب رئيسي للمنظمات البيروقراطية التي تسعى إلى ترشيد مواردها المتاحة إلى أبعد الحدود، وعليه فإن ترشيد المورد أو رفع مستوى الكفاية يعتبر أمراً مرهوناً بعامل الدقة المرتبط بحسن تأدية الأعمال وتقدير وترشيد الموارد البشرية والمادية المتاحة إلى جانب الدقة في تحديد الاختصاصات والسلطات وتحديد الوسائل المتاحة لتحقيق أهداف التنظيم البيروقراطي.

سابعاً ـ وضوح الأهداف:

إن غلبة النموذج الاقتصادي على النموذج الاجتماعي في المنظمات البيروقراطية تؤدي، بدون شك، إلى وضوح الرؤية أو الأهداف في التنظيم البيروقراطي المثالي الذي طوره ماكس فيبر والمتمثل في تحقيق أعلى مستوى ممكن من الكفاية. إن الفترة التي كتب وصاغ فيها ماكس فيبر نظريته فترة جسدت غلبة النموذج الاقتصادي على النموذج الاجتماعي في النظام الرأسمالي. فالمنظمات العامة في الدول الرأسمالية أصبحت تولي جانب الفعالية Effectiveness وتحقيق المصلحة العامة جلّ اهتمامها في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية، على اعتبار أن الهدف الأسمى للمنظمات العامة هو تحقيق المصلحة العامة بغض النظر عن تحقيق الفائدة. ولعله يجب التنبيه إلى أن مدرسة العلاقات الإنسانية هي أول من نبه إلى فكرة تغليب جانب الفعالية على جانب الكفاية في المنظمات البيروقراطية العامة استناداً إلى فلسفة أن الفرد أو عضو التنظيم البيروقراطي هو جوهر ومحور التركيز، وأن التعامل مع عضو التنظيم يتم على أساس أنه مخلوق اجتماعي وليس مخلوقاً اقتصادياً.

ثامناً ـ الاستمرارية والعطاء:

إن استمرارية وعطاء التنظيم البيروقراطي المثالي أمر مؤكد في ظل اتسام التنظيم بخصائص متميزة تضمن في نهاية المطاف الاستقرار والاستمرارية. فماكس فيبر يؤكد بأن الخصائص الداخلية للتنظيم البيروقراطي تحقق حالة الاستقرار والاستمرارية التي تمكن أعضاء التنظيم من القيام بمسؤولياتهم تمشياً مع الأهداف العامة التي ترمي إلى رفع مستوى الكفاية. كما أن وجود منظمات بيروقراطية مستقرة غير متأثرة بتغير الظروف البيئية المحيطة وملتزمة بالقوانين واللوائح الرسمية الرشيدة قد تؤدي إلى دعم مبدأ الاستقرار والاستمرارية على المجتمع ككل.

تاسعاً ـ التلاحم:

إن وحدة أو تلاحم Cohesion المنظمات البيروقراطية المثالية يعتبر ميزة أخرى من المزايا الإيجابية التي أكد عليها ماكس فيبر. فاصباغ الطابع الرسمي على طبيعة التنظيم البيروقراطي المثالي، وما يترتب على ذلك من إلغاء الطابع والعلاقات الشخصية، يجعل اختصاصات أعضاء التنظيم واضحة المعالم وبعيدة عن المصالح الشخصية التي قد تؤثر سلباً في وحدة وتلاحم المنظمات البيروقراطية، وبالتالي فإن تمسك المنظمات البيروقراطية بخصائص النموذج المثالي التي حددها ماكس فيبر يضمن حدوثها وتلاحمها في إطار أسس وقواعد موضوعية مجردة ورشيدة.

عاشراً ـ احترام السلطة والخضوع لها:

إن عدم تحديد مواقع ومسؤوليات السلطة في المنظمات البيروقراطية يؤدي إلى وجود حالة من عدم الاستقرار وعدم التوازن. لكن تحديد موقع المسؤوليات وفق مبدأ التدرج الهرمي للسلطات يضمن من وجهة نظر ماكس فيبر توفر الشرعية القانونية التي تضفي جانب الاحترام والتقدير للسيطرة

والسلطة البيروقراطية. فالسلطات التي يمارسها المسؤولون باسم التنظيم البيروقراطي هي سلطات مقننة وواضحة المعالم وتتسم بالموضوعية والرشد، الأمر الذي يترتب عليه حتمية احترام السلطة والخضوع لها من جانب الأطراف المعنية داخل أو خارج إطار التنظيم البيروقراطي المثالي.

ختام وتعقيب

لا يخلو كتاب في الإدارة العامة عادة من الخوض في موضوع البيروقراطية. فالبيروقراطية ظاهرة تعيشها المجتمعات الحديثة التي تلعب فيها المنظمات كبيرة الحجم دوراً حيوياً في أوجه النشاطات المختلفة. وبالرغم من المساوىء المتعددة للبيروقراطية، فإنها أصبحت سمة لصيقة بمجتمعاتنا الحديثة والمعاصرة. فاتساع مهام ودور الدول الحديثة والمعاصرة ترتب عليه باستمرار ترسخ ملحوظ في كبر حجم الأجهزة البيروقراطية في النظم الرأسمالية والاشتراكية معاً. كما أن دول العالم النامي التي تطمح إلى تحقيق عملية التنمية عرفت وتعرف ظاهرة البيروقراطية، نظراً للدور الذي تلعبه نظمها السياسية في النشاطات المختلفة.

وإذا كانت البيروقراطية تمثل بالنسبة لميشيلز اتجاهاً نحو حكم القلة، فإنها بالنسبة لماكس فيبر تجسد وجود نظام مثالي له خصائص متميزة ذات طابع إيجابي. فحين تتوفر خصائص متميزة مثل الالتزام بأوقات العمل الرسمية، ووجود تسلسل هرمي للسلطات، واتصال أعضاء التنظيم البيروقراطي عبر قنوات رسمية، والتقيد بقوانين ولوائح رسمية وغيرها من الخصائص الأخرى التي أكد عليها ماكس فيبر في نظريته للبيروقراطية، فإننا بصدد الحديث أو دراسة النظام المثالي البيروقراطي.

ولقد تعدت نظرية ماكس فيبر للبيروقراطية مجال النظرية إلى التطبيق، وبالتالي نلاحظ أن أجهزة ومنظمات الإدارة العامة في النظم السياسية المعاصرة تجسد إلى حد كبير وجود خصائص التنظيم المثالي البيروقراطي والتي تتراوح

بين التقيد بالجوانب الرسمية كالقوانين واللوائح التنظيمية إلى اتباع تسلسل هرمي للسلطات يعكس وجود مستويات تنظيمية مختلفة بالمنظمات العامة. ولم يخل بالطبع نموذج ماكس فيبر المثالي للبيروقراطية من الانتقادات، لا سيما تجاهله للظروف البيئية المحيطة وعدم تعويله على الجوانب غير الرسمية في التنظيم البيروقراطي المثالي. كما أن الباحثين لم ينكروا الجوانب الإيجابية للنموذج المثالي للبيروقراطية متمثلة في الدقة، ووضوح الأهداف، والموضوعية والرسمية والعقلانية.

هوامش الفصل الثالث

(1) ليس هناك اتفاق محدد على مفهوم النظرية في مجال العلوم الاجتماعية، وبالتالي فهي تعني معاني مختلفة إلى حد ما بالنسبة لمدارس فكرية متباينة. ولكن على كل حال فالنظرية في أوسع معانيها، هي أي إطار فكري له صلة بموضوع الدراسة، أو هي عبارة عن مجموعة من الفرضيات Hypothesis تعكس العلاقة بين المتغيرات محل الاهتمام والتي يمكن التأكد منها وبالتالي قبولها أو رفضها من خلال الملاحظة أو الاختيار.

(2) Shlomo Avineri, The Social and political Thought of karl Marx (Cambridge, Mass: Cambridge University Press, 1968), p. 59.

(3) Ibid, p. 59.

(4) William T. Blackstone, Political Philosophy: An Introduction (New York: Thomasy. Crowell Company. 1973) ipp. 162-163.

(5) Ibid., p. 163.

(6) Ibid., pp. 164-165.

(7) See Harry Braverman, Labor and Monopoly Capital: The Degradation of Work in the Twentieth Century (New York: Monthly Review press, 1974), chapter, 12.

(8) Ibid., pp. 257-292.

(9) السيد الحسيني، النظرية الاجتماعية ودراسة التنظيم (القاهرة: دار المعارف، 1983م)، ص 40.

(10) R. Michels, Political Parties: A Sociological Study of the Oligrchic Tendencies of Modern Democracy (New York: Dover Publisher, 1962).

(11) Ibid, pp. 63-152.

(12) Robert K. Merton, Social Theory and Social Structure (Glencoe, I11: Free Press, 1949) pp. 153-157.

(13) Robert K. Merton, «Bureaucratic Structure and Personality» Social Forces 18 (1940): 560-568.

(14) Ibid.

(15) Philip Selznick, TVA and the Grass Roots (Berkeler University of California press, 1969).

(16) Alvin W. Gouldner, Patterns of Industrial Bureaucracy (New York: Free press, 1954), p. 217.

(17) Ibid., p. 217.

(18) Robert Presthus, The Organisational Society (New York: St. Martin's Press, 1978).

(19) Ibid.

(20) R. Mickels, op. cit., pp. 63-107.

(21) Fritz Morstein Marx, The Administrative Society (Chicago: University of Chicago Press, 1957), pp. 16-21.

(22) A. M. Henderson and Talcott Parsons (Translators and Eds.), Max Weber: The Theory of Social and Economic Organization (New York: Free Press, 1947), pp. 124-152.

(23) Max Weber. «On law in Economy and Society», in M. Rheinstein (Ed.), (Cambridge: Harvard University Press, 1954), pp. 213-333.

(24) H.H Gerth and C. Wright Mills (eds.), From Max Weber: Essays in Sociology (New York: Oxford University Press, 1961), pp. 221-224.

(25) Ibid., p. 224.

(26) A. M Henderson and Talcott Parsons, op. cit., 330-337; and H.H. Gerth and C. Wright Mills (eds.), op. cit, pp. 196-239.

(27) H.H. Gerth and C. Wright Mills (eds.), op. cit., pp. 196-239.

(28) Warren G. Bennis, Changing Organizations: Essays on the Development and Evolution of Human Organization (New York: Mc Graw Hills, 1966), pp. 6-7.

(29) Herbert Simon, Administrative Behavior: A. Study of Decision. Making Processes in Administration Organizations (New York: Free Press, 1976).

(30) Amitai Etzioni, Modern Organizations (Englewood Cliffs: Nj: Prentice-Hall, 1964) pp. 5658.

أسئلة للمراجعة عن الفصل الثالث

س 1 : ماذا تعني البيروقراطية بالنسبة لـ:

أ ـ كارل ماركس

ب ـ ميشيلز

جـ ـ بريستوس

س 2 : ماذا تعني البيروقراطية بالنسبة لـ:

أ ـ ميرثون

ب ـ جولندر

جـ ـ ماكس فيبر

س 3 : تعني البيروقراطية معاني مختلفة بالنسبة للباحثين:
اشرح هذه العبارة في ضوء ما درست؟

س 4 : تكلم عن التقسيم الثلاثي للبيروقراطية الذي أشار إليه بريستوس؟

س 5 : ما المقصود بالقانون الحديدي للاليجاركية؟

س 6 : كيف ولماذا تصبح الإجراءات واللوائح البيروقراطية هدفاً في حد ذاته؟

س 7 : هل تعتبر البيروقراطية طبقة بالنسبة لكارل ماركس، اشرح ذلك في ضوء ما درست؟

س 8 : ما هو موقف الماركسيون الجدد من البيروقراطية؟

س 9 : ماذا تعني البيروقراطية بالنسبة للعامة، وهل يختلف المعنى الشائع للبيروقراطية عن المعنى العلمي؟

س 10 : ما هي علاقة مفهوم البيروقراطية بالمفاهيم التالية:

أ ـ الرأسمالية

ب ـ الصراع الطبقي

جـ ـ حكم القلة

س 11 : ما هي علاقة مفهوم البيروقراطية بالمفاهيم التالية:

أ ـ السلطة

ب ـ الديمقراطية

جـ ـ الصفوة

س 12 : ما علاقة مفهوم السلطة بمفهوم السيطرة والنفوذ بالنسبة لماكس فيبر؟

س 13 : ما هي أنماط السيطرة بالنسبة لماكس فيبر؟

س 14 : ما هي أوجه الشبه والاختلاف بين أنماط السلطة الثلاثة التي حددها ماكس فيبر في إطار نظريته للبيروقراطية؟

س 15 : تكلم عن نمط السلطة الذي ينحاز إليه ماكس فيبر في نظريته للبيروقراطية؟

س 16 : تكلم باختصار عن أنماط السلطة الثلاثة التي حددها ماكس فيبر، وما هو في رأيك أنسبها أو أفضلها في شرح ظاهرة البيروقراطية؟

س 17 : كيف ولماذا يعتبر التغيير تدريجياً وليس جذرياً في إطار السلطة التقليدية؟

س 18 : ما هي أنماط السيطرة التقليدية في إطار النظرية البيروقراطية؟

س 19 : ما هي سمات القائد البطولي؟

س 20 : «يطيع الأفراد القرارات واللوائح الإدارية استناداً إلى قوة القانون، وليس إلى قوة الشخصية أو أصالة العادات والتقاليد الموروثة» اشرح ذلك في ضوء ما درست؟

س 21 : أذكر باختصار النموذج المثالي للبيروقراطية؟

س 22 : ما هي خصائص النموذج المثالي للبيروقراطية؟

س 23 : حدد مزايا النموذج المثالي للبيروقراطية؟

س 24 : حدد عيوب النموذج المثالي للبيروقراطية؟

س 25 : أذكر مزايا وعيوب النموذج المثالي للبيروقراطية؟

الباب الثاني

العملية الإدارية في نظام الإدارة العامة

تمهيد

يرجع الفضل إلى أصحاب المدرسة الكلاسيكية على العموم وأصحاب مدرسة حركة الإدارة على الخصوص في تطوير مفهوم العملية الإدارية. فلقد لاحظ كل من «لوثر جوليك» و «ليندل يرويك» في كتاب لهم بعنوان، «أبحاث في علم الإدارة» بأن المنظمات سواء كانت عامة أو خاصة تقوم في إطار كافة النظم السياسية سواء كانت ديمقراطية أو شبه ديمقراطية أو غير ديموقراطية بنفس الوظائف أو عناصر العملية الإدارية التي رمز لها بالاختصار «POSDCORB» الذي يعني:

«1» التخطيط «Planning»

«2» التنظيم «Organizing»

«3» التوظيف «Staffing»

«4» التوجيه «Directing»

«5» التنسيق Coordinating

«6» التقارير أو النشاط الوثائقي «Reporting»

«7» النشاط المالي «Budgeting»

وقد يدمج البعض بين عناصر العملية الإدارية في إطار تقسيم ثلاثي (تخطيط، وتنظيم، ورقابة)، أو تقسيم رباعي (تخطيط، وتنظيم، وقيادة، ورقابة) على اعتبار أن النشاط الحقيقي للإدارة يمكن أن يكون محصوراً في عناصر التخطيط والتنظيم والرقابة، أما ما عداها من عناصر أخرى مثل

يق والنشاط الوثائقي والمالي، فإنها تعد أقرب ما تكون إلى
المتفرعة من العناصر الأصلية أو الرئيسية.

ا سبق، أن هناك دمجاً بين مفهوم الإدارة ومفهوم العملية
عتبار أن البعض يعرف الإدارة بأنها تنفيذ السياسة العامة من
اصر العملية الإدارية المختلفة كالتخطيط والتنظيم والرقابة.
لنظر في تحديد طبيعة العلاقة بين مفهوم الإدارة العامة ومفهوم
في إطار المنظمات العامة، لأمكننا ملاحظة وجود تباين بين
عامة، المتمثلة أساساً في تنفيذ السياسة العامة للنظام السياسي
من تحقيق الأهداف العامة أو المصلحة العامة، ووظائف
المتمثلة أساساً في عناصر العملية الإدارية، على اعتبار أن
صفة المفرد) هي تحقيق الأهداف أو المصلحة العامة عن طريق
من الوظائف الإدارية (بصيغة الجمع) التي تعتبر بدورها وسيلة

ا نطبق مدخل النظم في دراسة علم الإدارة العامة، فإنه سيتم
صحاب هذا المدخل لمفهوم العملية الإدارية التي تعني في
حويل المدخلات بما فيها من مطالب وتأييد ومعارضة وموارد
تكنولوجية، إلى مخرجات بما فيها من سياسات وقرارات
العامة. كما أن التعامل مع العملية الإدارية سيتم على أساس
وأنها تتكون من مجموعة نظم فرعية، مثل التخطيط،
ابة، تربطها علاقات اعتماد متبادل، بحيث إن التغيير في أي
يؤثر على بقية عناصر العملية الإدارية، هي ونظام الإدارة
عملية الإدارية إذن، عبارة عن نظام متكون بدوره من مجموعة
وظائف مختلفة، مثل التخطيط والتنظيم واتخاذ القرارات
لات، تربطها علاقات اعتماد متبادل بحيث إن التغيير في أي
ظيفة منها يؤدي إلى تغيير في بقية النظم الفرعية أو الوظائف

حتى تتحقق حالة التوازن والانسجام بين عناصر نظام الإدارة العامة. والعلاقة بين نظام الإدارة العامة والعملية الإدارية وفق وجهة نظر أصحاب مدخل النظم هي في واقع الأمر علاقة الكل بالجزء، على اعتبار أن نظام الإدارة العامة هو الإطار الكلي الذي تعمل في إطاره بقية النظم الفرعية الأخرى.

بالرغم من أن عناصر العملية الإدارية تتكون من مجموعة نظم فرعية تربطها علاقات اعتماد متبادل، فإننا سنقتصر أو سنركز على تناول ثلاثة نظم فرعية هي:

أولاً: التخطيط

ثانياً: التنظيم

ثالثاً: الرقابة

وسنتناول بقية العناصر أو النظم الفرعية الأخرى في إطار نظم التخطيط والتنظيم والرقابة، وبالتالي سندرس مثلاً وظيفة اتخاذ القرارات ووظيفة القيادة في إطار الحديث عن نظام التخطيط، ووظيفة الاتصالات ووظيفة التنسيق في إطار تناولنا لموضوع التنظيم، والوظيفة العامة في سياق التعرض لنظام الرقابة في الإدارة العامة. إن دراسة النظم الفرعية للإدارة العامة لا يعني بالضرورة أنه يمكن الفصل بين عناصر نظام الإدارة العامة على أرض الواقع بقدر ما يعني أننا نقوم بذلك على المستوى النظري، بغرض التبسيط وتيسير فهم الكيفية التي يعمل في إطارها نظام الإدارة العامة، لا سيما وأنه يصعب الفصل بين عناصر العملية الإدارية على المستوى العملي. فنظام الإدارة العامة يعمل إذن ككل متكامل في أرض الواقع، وبالتالي فإن دراستنا لنظمه الفرعية كل على حدة قصد منه التبسيط على المستوى النظري.

الفصل الرابع

التخطيط في الإدارة العامة

يعتبر التخطيط من أهم عناصر العملية الإدارية. فلقد كان التخطيط وما زال وسيظل يحظى باهتمام الباحثين والسياسيين وأعضاء منظمات الإدارة العامة، نظراً لأنه يتعلق بحياة الأفراد الحاضرة والمستقبلة. وبالرغم من الجدل القائم حول مدى أهمية التخطيط في ظل انهيار المعسكر الشرقي على العموم وانهيار الاتحاد السوفيتي على الخصوص، فإن المتمعن في خريطة العالم اليوم ما زال يلاحظ أن هذا المفهوم ما زال لم يفقد قيمته الكلية حيث إنه ما زال يتبنى من قبل الدول بمختلف نظمها السياسية والإدارية، ولكن بدرجات متفاوتة. فمبدأ التخطيط القومي الشامل فقد إلى حد ما شموليته في ظل انهيار الاتحاد السوفيتي وبقية دول أوروبا الشرقية، ولكن العمل به في بقية العالم، لا سيما بقية الدول الاشتراكية كالصين وكوريا الشمالية والكثير من دول العالم الثالث ما زال ملموساً. وسنقسم هذا الفصل إلى جملة من المباحث أو المحاور هي على التوالي:

- ماهية التخطيط
- نظام التخطيط في الإدارة العامة
- الظروف البيئية المحيطة بنظام التخطيط
- مدخلات نظام التخطيط

- عملية التحويل بنظام التخطيط
- مخرجات نظام التخطيط
- التغذية العكسية لنظام التخطيط
- ختام وتعقيب

ماهية التخطيط

يرتبط مفهوم التخطيط بالمستقبل، نظراً لأن تحقيق أهداف السياسة العامة يأخذ بعداً مستقبلياً يتمثل في تصحيح أو إصلاح الأوضاع القائمة في المستقبل. ونظراً لأهمية ودور التخطيط في حياة الأفراد والمنظمات والدول نشأ وتطور ما يعرف بعلم المستقبل «Futurology»، الذي يهتم بدراسة وتطوير أسس علمية واضحة تستند عليها أي عملية للتخطيط في المستقبل. فالتخطيط في أبسط معانيه هوأن تأخذ الأطراف المعنية بالتخطيط كمتغير للمستقبل يأخذ في الاعتبار محاولة وضع تصورات مستقبلية تتمشى والأهداف المراد تحقيقها من قبل الأفراد أو المنظمات أو الدول. وقد يفهم لأول وهلة أن مفهوم التخطيط مرادف لمفهوم التنبؤ «Prediction» نظراً لاهتمام وتركيز كل من المفهومين بالمستقبل، ولكن الخلاف يبرز بين المفهومين نظراً لأن التخطيط ينصب على وضع الصور المستقبلية المثلى التي يمكن بموجبها تحقيق الأهداف المنشودة، بينما يتركز التنبوء على معرفة ما قد يقع في المستقبل نتيجة لتفاعل مجموعة من العوامل دون محاولة التدخل والتأثير من قبل الباحث. كما أن التخطيط يختلف عن القرار على أساس أن الأخير ينصب على عملية التقييم والاختيار بين البدائل التي يترتب عليها وجود أهداف محددة لا يمكن تحقيقها إلاّ في إطار القيام بعملية تخطيط علميٍ مدروس يعكس وجود تصورات مستقبلية.

إن علم المستقبل المرتبط بمفهوم التخطيط، مثله في ذلك مثل بقية فروع العلوم الاجتماعية الأخرى، يعكس وجود ثلاث مدارس فكرية في دراسة موضوع التخطيط[1]:

أولاً : إن علم المستقبل ما هو إلاّ امتداد للماضي والحاضر، وبالتالي فإن المستقبل لا يمكن عزله بأي حال من الأحوال عن الماضي أو المتغير التاريخي على اعتبار أنه تجسيد وامتداد طبيعي لعلاقات وجدت أو علاقات ما زالت موجودة في الحاضر.

ثانياً : إن فهم ودراسة المستقبل يتوقف عموماً على قدرة الباحثين على رسم صور مثالية للمستقبل تجسد إلى حد كبير الانطباعات الشخصية للباحث، وبالتالي يمكن القول إن هذه المدرسة تعكس جانباً متحيزاً «Biased» في دراسة المستقبل نظراً لتغليب المتغيرات الشخصية على المتغيرات الموضوعية.

ثالثاً : إن فهم ودراسة المستقبل يوفق بين المتغير التاريخي الذي يربط المستقبل بالماضي والحاضر من ناحية، وبين تطوير نماذج فكرية تعكس تصورات مثالية للمستقبل من ناحية أخرى. إذن، فهذه المدرسة الفكرية الثالثة تسعى وتعمل على التوفيق بين آراء المدرستين الفكريتين الأوليتين على اعتبار أنها تتعامل وتدرس المستقبل من زوايا مختلفة بقصد التعمق ومحاولة الإلمام بهذا الموضوع إلماماً كاملاً.

كما يجب أن نميز أيضاً بين مفهوم التخطيط كعلم ومفهوم التخطيط كممارسة أو نشاط، حيث يمكن القول بأن ممارسة التخطيط قد سبقت بكثير بروز مفهوم التخطيط كعلم بقرون عديدة. فالتخطيط كممارسة أو نشاط عرف منذ أقدم الحضارات الإنسانية التي عرفت الإدارة كنشاط. فكما سبق وذكرنا في الفصل الأول من هذا الكتاب المتعلق بماهية الإدارة العامة، أن الحضارات القديمة عرفت نظماً متقدمة ومتميزة للري والزراعة وشق الطرق وممارسة

بعض الصناعات البدائية إلى جانب التشييد والعمران على غرار حدائق بابل المعلقة والاهرامات وسور الصين العظيم، وهي انجازات لا شك أنها لم تتم إلاَّ في ظل وجود نماذج لتخطيط مسبق.

ويخبرنا القرآن الكريم في سورة يوسف عن نموذج من نماذج التخطيط التي كانت سائدة في عهد الحضارة الفرعونية القديمة في قوله تعالى: ﴿قَالَ تَزْرَعُونَ سَبْعَ سِنِينَ دَأَبًا فَمَا حَصَدتُّمْ فَذَرُوهُ فِي سُنبُلِهِ إِلَّا قَلِيلًا مِّمَّا تَأْكُلُونَ ﴿47﴾﴾[2]. فعندما كلف فرعون مصر النبي يوسف عليه السلام بإدارة شؤون البلاد والتخطيط لسنوات القحط السبع التي تنبأ بها يوسف، تم وضع خطة مستقبلية من قبل النبي المذكور، كما تؤكد على ذلك الآية الكريمة السابقة الإشارة إليها، يتم بموجبها زيادة الإنتاج الزراعي من ناحية وتخزين جزء من المحصول بعد ترشيد الاستهلاك فيه من ناحية أخرى بناء على خطة طويلة الأجل تأخذ في الاعتبار استعداد البلاد لسنوات القحط حيث يتم الاعتماد على الاحتياطي من مخزون الحبوب. وبفضل الخطة المستقبلية التي أشار إليها القرآن في سورة يوسف، استطاعت مصر الفرعونية بقيادة النبي يوسف عليه السلام مواجهة أزمة اقتصادية حادة استمرت لمدة سبع سنوات[3].

أما عن مفهوم التخطيط كعلم، فإنه مفهوم حديث يرجع إلى بداية القرن العشرين. فالتخطيط كعنصر من عناصر العملية الإدارية مفهوم لصيق عموماً بتطور ما يعرف بحركة الإدارة «Administrative Management» التي تعتبر أحد فروع المدرسة الكلاسيكية للإدارة. وتجسد فترة بروز حركة الإدارة في فترة نهاية الثلاثينات من هذا القرن اندماج الإدارة العامة مع علم الإدارة، ومن ثم فإن الباحثين في تلك الفترة أكدوا على عمومية وعالمية مبادىء الإدارة العلمية التي يأتي في مقدمتها التخطيط. فلقد وضع كل من لوثر جوليك وليندال اورويك التخطيط في مقدمة عناصر العملية الإدارية التي يرمز لها بالتالي «POSDCORB» وهي مجموعة الحروف الأولى لعناصر

العملية الإدارية السبعة وهي: التخطيط، التنظيم، التوظيف، التوجيه، التنسيق، التقرير، والميزانية[4].

ومفهوم التخطيط مفهوم واسع لا يقتصر فقط على مفهوم التخطيط الإداري «Administrative Planning»، ولكنه يتعدى ذلك ليشمل مفاهيم أخرى مثل تخطيط الموارد «Resource Planning»، تخطيط الاقتصاد القرمي «National Economic Planning»، تخطيط المدن «Cities Planning»، التخطيط الإقليمي «Regional Planning»، والتخطيط الدولي «International Planning»[5]. وتقع المفاهيم السابقة، ما عدا التخطيط الدولي، في إطار ما يعرف بالتخطيط القومي الشامل الذي يغطي جميع مرافق الحياة في الدولة، وبالتالي فإن أنواع التخطيط الخمسة الأولى تعتبر في واقع الأمر نظماً فرعية لنظام التخطيط القومي العام. أما التخطيط الدولي، فإنه يتعلق بالتخطيط على مستوى النظام الدولي ومستوى النظام الاقليمي وما يرتبط به من تنسيق وتعاون الدول على تنظيم العلاقات الدولية في ميادين حفظ السلم والأمن الدوليين، وزيادة أواصر التعاون في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية[6].

مما سبق يتضح، أن التخطيط عمل منظم يتعلق برسم تصورات مستقبلية تعكس الأهداف المراد تحقيقها من قبل الأفراد أو المنظمات أو الدول، وبالتالي فإن مفهوم التخطيط مناقض لمفهوم الصدفة «Chance» التي تعني إمكانية تحقيق نتائج أو وقوع أشياء في المستقبل بحكم الصدفة وحدها. والسؤال المثار في هذا السياق يتعلق بمدى قدرة الأفراد أو المنظمات أو الدول على ضمان تحقيق أهداف مستقبلية بناء على عامل الصدفة وحده أو بناء على تخطيط علمي سليم. إن تجنب الاعتماد على عامل الصدفة المحضة في تحقيق الأهداف المنشودة لا يتم إلاَّ عن طريق رسم خطط مستقبلية ذات مواصفات ومبادىء علمية مجردة.

إن مفهوم التخطيط بالنسبة لفايول مرادف لمفهوم التنبؤ، حيث إنه يقصد به التنبؤ بالمستقبل مع الاستعداد الدائم لهذا المستقبل[7]. أما مفهوم التخطيط

بالنسبة لهربرت سايمون، فهو أي نشاط يتعلق بتصورات مستقبلية تعكس من ناحية عملية المفاضلة بين البدائل المتاحة، وتعكس من ناحية أخرى وجود أساليب مناسبة يمكن عن طريقها تحقيق الأهداف المنشودة. والتخطيط وفق تعريف سايمون يعكس وجود أربعة عناصر أساسية تتعلق بالعقلانية، المستقبل، القدرة على التكييف، ووجود مستوى معين من الرقابة. فالقائمون بالتخطيط هم عقلانيون بطبعهم نظراً لقدرتهم على التكييف مع الظروف البيئية المحيطة، ونظراً لقدرتهم على تبني بدائل ملائمة في حالة تغير الظروف التي قد لا تتمشى مع التصورات المستقبلية الأولى(8).

والتخطيط في مجال الإدارة العامة يعكس عموماً خمسة أنماط هي(9):

- التخطيط الاجتماعي «Social Planning»
- تخطيط الميزانية «Budgetary Planning»
- تخطيط المدن «Cities Planning»
- تخطيط الأزمات «Crises Planning»
- تخطيط الإدارة «Management Planning»

فالتخطيط الاجتماعي يغطي مجالات هامة تدخل في اختصاصات ما يعرف بدولة الرفاهية «Welfare State»، التي أصبحت حقيقة بارزة في دول النظام الرأسمالي خاصة بعد فترة الحرب العالمية الثانية. ومن المجالات التي يشملها التخطيط الاجتماعي الذي تقوم به منظمات الإدارة العامة البرامج المتعلقة بالضمان الاجتماعي «Social Security» البطالة، الرعاية الصحية والتعليم. فكل المجالات المتعلقة بالجوانب الاجتماعية تتطلب في حد ذاتها تبنى خطط شاملة من قبل المنظمات العامة المختصة بتقديم مثل هذه الخدمات. ومما لا شك فيه أن عملية التخطيط الاجتماعي التي تقوم بها المنظمات العامة ذات العلاقة بالتخطيط الاجتماعي تعكس نوعاً من التنسيق

والتعاون بين هذه المنظمات، نظراً لاتصال وتأثير القضايا الاجتماعية على بعضها البعض.

أما فيما يتعلق بتخطيط الميزانية، فإنها بدورها تعكس عملية تخطيط واسعة تشمل في إطارها كافة الأجهزة البيروقراطية في الدولة نظراً لأن هذا النوع من التخطيط يتعلق بتحديد الكيفية التي يتم بموجبها توزيع أو إعادة توزيع الدخل القومي للدولة. وتقدم الدولة في إطار عملية تخطيط الميزانية مشروع السياسة المالية «Fiscal Policy» لسنة مالية جديدة إلى السلطة التشريعية أو الجهات المعنية باتخاذ القرار لإقرارها. إن عملية تخطيط الميزانية عملية معقدة ومطولة، نظراً لارتباطها بمدخلات ومخرجات النظام السياسي وما يرتبط به من عمليات حسابية تعكس طبيعة التفاعل بين منظمات الإدارة العامة والظروف البيئية المحيطة.

وتخطيط المدن يجسد أيضاً دور الإدارة العامة في تطوير وتنمية المدن وما يرتبط بها من تقديم خدمات وتسهيلات للمواطنين. فالعصر الحالي يجسد وجود هجرة كبيرة من الريف إلى المدن تمشياً مع التطور والتقدم الصناعي الذي يشهده العالم منذ قيام الثورة الصناعية. ويتعلق تخطيط المدن بالكيفية التي يمكن بموجبها أن يستغل الأفراد أراضيهم في التشييد والتعمير، أو في أغراض أخرى مثل الصناعة والحرف الفنية الأخرى. فالمدن تقسم مثلاً مناطق سكنية وأخرى صناعية أو حرفية بناء على أساس خطة عامة متفق عليها ولا يمكن مخالفتها إلاّ بعد صدور تشريعات جديدة.

كما أن اتساع دور الدولة في مجالات الانتاج والخدمات جعل الدول في حالة استعداد دائم لمواجهة الطوارىء، لا سيما ما يتعلق منها بالكوارث الطبيعية مثل الزلازل «Earthquakes» والأعاصير «Tornadoes» والفيضانات «Floods». فالتخطيط للأزمات أصبح أمراً لا مفر منه إذا أرادت الدول أو المنظمات العامة القيام بواجباتها وحماية المصلحة العامة. وترصد في العادة

معظم الدول موارد احتياطية خاصة في ميزانياتها تعرف ببند الطوارىء. وبالرغم من أن الكوارث الطبيعية قد تأتي فجأة فإن مسؤولية الدول تبقى محط ووضع تساؤل في حالة فشل إدارة الأزمة أو الأزمات، وبالتالي فإن عملية التخطيط لمواجهة الأزمات تبقى مؤشراً واضحاً على مدى الاستعداد أو عدم الاستعداد لمواجهة الكوارث الطبيعية وأي حالات طوارىء أخرى ذات صلة بالموضوع.

أما النوع الأخير من أنواع التخطيط، فإنه يتعلق بالتخطيط الإداري الذي يرمي في العادة إلى وضع خطة تتعلق بمستقبل ومصير منظمات الإدارة العامة، إلى جانب الاستعداد الدائم من جانب الأجهزة البيروقراطية التي تكون مستعدة للتعامل مع أي نوع من المشاكل المتوقعة. وفي حالة حدوث مشاكل غير متوقعة، فإن منظمات الإدارة العامة يمكنها تعديل أو تكييف خططها الإدارية المعدة لمواجهة أي توقعات لإدارتها بالكيفية المطلوبة.

يتضح مما سبق، أن مفهوم التخطيط يجسد عملية مركبة تتمثل في وجود أهداف محددة ومتفق عليها، وتصور مستقبلي لتحقيق الأهداف المنشودة على أرض الواقع، ومتابعة تنفيذ الخطة والاستعداد لإجراء أي تعديلات ممكنة في حالة تغير الظروف البيئية المحيطة. فعملية التخطيط هي إذن، عملية ديناميكية تتسم بالتغيير والاستمرارية نظراً لأن الظروف البيئية المحيطة بتنفيذ الخطة هي نفسها ظروف متغيرة نتيجة لعلاقات التفاعل والتداخل بين الظروف البيئية المحيطة من ناحية، وبين الظروف البيئية المحيطة ونظام الإدارة العامة من ناحية أخرى.

والتخطيط هو أيضاً، «أسلوب علمي وعملي للربط بين الأهداف والوسائل المستخدمة لتحقيقها، ورسم معالم الطريق الذي يحدد جميع القرارات والسياسات وكيفية تنفيذها مع محاولة التحكم في الأحداث عن طريق اتباع سياسات مدروسة محددة الأهداف والنتائج». أما الخطة فهي، الطريقة

المثلى لتحقيق هدف معين. وهي تتضمن القرارات المتعلقة بتحقيق الهدف وطريقة التنفيذ ومراحله الزمنية[10].

ويتضح أيضاً من خلال محاولة تحديد مفهوم التخطيط، أن هناك مستويات مختلفة للتخطيط تتعلق بالدول والمنظمات سواء كانت عامة أو خاصة والأفراد، وهي كلها مستويات متداخلة ومترابطة مع بعضها البعض في عملية التخطيط على مستوى الدولة. فالتخطيط كنظام يتكون بطبيعة الحال من مجموعة نظم فرعية تربطها علاقات اعتماد متبادل، ويعكس تفاعلاً مستمراً مع الظروف البيئية المحيطة.

نظام التخطيط في الإدارة العامة

إن نظام التخطيط في الإدارة العامة ما هو إلاَّ نظام فرعي لنظام التخطيط على مستوى الدولة، على أساس أن العلاقة بين النظام والنظم الفرعية التابعة له ما هي إلاَّ علاقة اعتماد متبادل، وبالتالي فإن أي محاولة جادة لفهم نظام التخطيط في الإدارة العامة يجب أن لا تتناسى طبيعة العلاقة بين نظام التخطيط على مستوى الدولة ونظام التخطيط على مستوى المنظمات العامة.

إن زيادة أهمية التخطيط على مستوى الدولة تتمشى عموماً وزيادة أهمية دور الدولة في كافة أوجه الحياة على أساس أن الدولة لم تعد مجرد أداة لحفظ الأمن والنظام كما تؤكد على ذلك الفلسفة الرأسمالية الكلاسيكية، ولكن دورها حتى في النظم الرأسمالية تعدى ذلك إلى تقديم كافة الخدمات الضرورية لأعضاء المجتمع إلى جانب مشاركة القطاع الخاص في بعض المجالات الإنتاجية خاصة الاستراتيجية والحيوية منها. فمع بروز الأحزاب الاشتراكية والعمالية في دول غرب أوروبا اتسعت مهام الدولة حتى في النظم الرأسمالية، لا سيما عندما وصلت هذه الأحزاب إلى السلطة في العديد من الدول مثل بريطانيا وألمانيا ودول اسكندنافيا. ولكن بالرغم من التطورات

والأحداث السابقة الإشارة إليها، فإن النظم الرأسمالية لا تأخذ بمبدأ التخطيط القومي الشامل، نظراً لأن ذلك يتعارض مع فلسفة اقتصاد السوق القائم على قانون العرض والطلب.

إن الاستثناء الوحيد لتدخل النظم الرأسمالية بصورة ملحوظة في الاقتصاد والحياة العامة هو أثناء الأزمات الحادة والحروب. ففي أوقات الحروب، مثل الحرب العالمية الأولى والثانية، تخضع الدول الرأسمالية لمبدأ التخطيط وتدخل الدولة حيث قد تعطل قوانين العرض والطلب طوال فترات الحروب والأزمات الحادة، وبالتالي فإن العودة إلى العمل بقانون العرض والطلب قد يبدأ مع انتهاء الأسباب السابقة الإشارة إليها.

ولكن نظام التخطيط على مستوى الدولة أخذ بعداً جديداً بعد قيام الثورة البلشفية في روسيا القيصرية عام 1917 عندما تبنى الاتحاد السوفييتي بعدها مبدأ التخطيط القومي الشامل تمشياً مع مبادىء الأيديولوجية الماركسية ـ اللينينية. ويعزى البعض ارتقاء الاتحاد السوفييتي إلى مرتبة القوى العظمى بعد فترة الحرب العالمية الثانية إلى نجاحه في تبنى مبدأ التخطيط القومي الشامل.

ومع انتشار المبادىء والفلسفة الماركسية بعد عام 1917 أخذت العديد من الدول في شرق أوروبا والعديد من دول العالم الثالث، مثل الصين وفيتنام وكوريا الشمالية وكوبا، بمبدأ التخطيط القومي الشامل كسياسة عامة لها. ومع انتشار الأفكار الاشتراكية في فترة نشاط حركات التحرر الوطني في العالم الثالث، أصبح مبدأ التخطيط القومي الشامل أكثر شيوعاً خاصة وأن الدول النامية التي أصبحت تشكل أغلبية في النظام الدولي تبنت، أو على الأقل، شجعت فلسفة التخطيط القومي الشامل. وبالرغم من عدم التجانس بين الدول النامية، فإنه يلاحظ وجود قاسم مشترك بينها يتمثل في رغبة هذه الدول واتفاقها على أهمية تحقيق والدفع بعملية التنمية الشاملة لكي تلحق بركب التقدم.

فمعظم دول العالم الثالث اختار عموماً مبدأ قيام الدولة، إما عن طريق

القطاع العام أو عن طريق مشاركة القطاع العام للقطاع الخاص، بدور رئيسي وفعال في تحقيق عملية التنمية، وبالتالي تبنت هذه الدول خططاً قومية شاملة قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل لتضييق هوة التخلف بينها وبين الدول المتقدمة. وحتى الدول النامية التي اختارت نظام اقتصاد السوق، مثل كوريا الجنوبية والصين الوطنية، تقوم عادة الحكومة المركزية بدور رئيسي وفعال في عملية التخطيط القومي.

ويعكس نظام التخطيط في الدولة عموماً الظروف البيئية المحيطة بأبعادها وظروفها المختلفة، وبالتالي يمكننا القول بأن نظام التخطيط في الإدارة العامة لا يخرج عن هذا السياق. فنظام التخطيط في كافة النظم السياسية والإدارية هو إلى حد ما نظام متشابه من حيث قيامه بعملية تحويل المدخلات إلى مخرجات، ومن حيث إنه يعكس حتماً الظروف البيئية المحيطة ببعديها المحلي والدولي وبجوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية (أنظر الشكل رقم 3 ـ 1).

الظروف البيئية المحيطة بنظام التخطيط

لا شك أن عملية التخطيط في الدولة مثلها في ذلك مثل غيرها من العمليات الإدارية الأخرى تتأثر بالعوامل البيئية المحيطة ببعديها المحلي والدولي وبجوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فنظام التخطيط لا يمكن أن يكون بمعزل عن بيئته المحيطة مهما كانت الملابسات، وهذه الظروف البيئية المحيطة يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

أولاً ـ الظروف البيئية السياسية، ويمكن أن تقسم بدورها إلى العناصر التالية:

1 ـ الدستور والقوانين واللوائح المعمول بها في إطار الدولة.

2 ـ المؤسسات السياسية وطبيعة العلاقة بينها.

3 ـ علاقة منظمات الإدارة العامة بالظروف البيئية السياسية.

4 ـ نمط الأيديولوجية السائد.

5 ـ الثقافة السياسية والمشاركة السياسية.

6 ـ الظروف السياسية الدولية.

7 ـ تأثير الجوانب غير الرسمية للظروف البيئية السياسية وتشمل:

أ ـ تأثير الأحزاب السياسية على عملية التخطيط في الدولة.

ب ـ تأثير جماعات المصالح على عملية التخطيط في الدولة.

جـ ـ تأثير الرأي العام على عملية التخطيط في الدولة.

د ـ تأثير وسائل الإعلام على عملية التخطيط في الدولة.

ثانياً ـ العوامل البيئية الاقتصادية، ويمكن تقسيمها عموماً إلى مجموع النقاط التالية:

1 ـ البنية الهيكلية للنظام الاقتصادي السائد في الدولة (اقتصاد زراعي أو صناعي):

أ ـ مستوى التنمية الاقتصادية (اقتصاديات متقدمة وأخرى متخلفة).

ب ـ إجمالي الدخل القومي.

جـ ـ متوسط دخل الفرد.

2 ـ طبيعة النظام الاقتصادي السائد في الدولة:

أ ـ النظام الرأسمالي

ب ـ النظام الاشتراكي

جـ ـ النظام المختلط.

3 ـ البيئة الاقتصادية الدولية وأثر الأزمات الاقتصادية الدولية.

ثالثاً ـ العوامل البيئية الاجتماعية، ويمكن تقسيمها إلى مجموعة النقاط التالية:

1 ـ طبيعة وأنماط العادات والتقاليد السائدة في الدولة (محافظة أو متحررة)

أ ـ العادات والتقاليد المحافظة.

ب ـ العادات والتقاليد المتحررة.

جـ ـ العادات والتقاليد المعتدلة.

2 ـ البنية الهيكلية للنظام الاجتماعي السائد.

أ ـ التنظيمات الأولية والمجتمعات التقليدية.

ب ـ التنظيمات الثانوية والمجتمعات المتقدمة.

رابعاً ـ العوامل البيئية الثقافية، ويمكن تلخيصها في النقاط التالية:

1 ـ البنية الهيكلية للنظام التعليمي السائد من حيث الكم والكيف في:

أ ـ الدول النامية.

ب ـ الدول المتقدمة.

2 ـ نوعية النظام التعليمي السائد في المجتمع:

أ ـ التركيز على التعليم النظري.

ب ـ التركيز على التعليم التطبيقي.

<u>أولاً ـ الظروف البيئية السياسية:</u>

يلاحظ في هذا السياق عموماً وجود جوانب رسمية وأخرى غير رسمية مؤثرة في عملية التخطيط على مستوى النظام السياسي والإداري. وأول

العوامل الرسمية المؤثرة للبيئة السياسية هو الدستور والقوانين أو التشريعات المعمول بها في إطار الدولة. فالدستور «Constitution» يحدد مثلاً اختصاصات المؤسسات السياسية ومنظمات الإدارة العامة بالنظم السياسية والإدارية، وبالتالي فإن مهمة التخطيط تكون واضحة المعالم تفادياً للخلط والالتباس. فالدستور والقوانين واللوائح تحدد التزامات وواجبات كل من النظام السياسي والإداري والمواطنين. فمن واجب النظام السياسي وفق الدستور أن يعمل كل ما في وسعه على تحقيق المصلحة العامة عبر القنوات والمؤسسات الشرعية في الدولة.

وتتفاوت درجة تأكيد الدساتير والقوانين في النظم السياسية على دور الدولة في عملية التخطيط ما بين متطرف ومحافظ. فبينما تؤكد مثلاً الدساتير في النظم الشيوعية أو الاشتراكية على ضرورة هيمنة النظام السياسي عبر المؤسسات السياسية العامة على عملية التخطيط في الدولة، نلاحظ أن الدساتير في النظم الرأسمالية تحد وتقيد من دور الدولة في عملية التخطيط، لا سيما في مجال الانتاج الذي يترك في العادة إلى قانون العرض والطلب. ونظراً لأهمية التخطيط على مستوى الدولة فقد تم تطوير عدة أساليب علمية تتمكن النظم السياسية والإدارية من خلالها من القيام بعملية التخطيط المستقبلي لمواجهة المشاكل الاقتصادية والاجتماعية بالكيفية المناسبة. ونتيجة لتطبيق هذه الأساليب العلمية في التخطيط على مستوى الدولة حققت الدول المشار إليها مستويات عالية من النمو الاقتصادي والرفاهية.

أما الدساتير والقوانين في الدول النامية، فإنها في معظمها تنحاز للقطاع العام على اعتبار أنه القوة الديناميكية والفعالة في تحقيق ودفع عملية التنمية. فالعديد من الدول النامية تتبنى مثلاً خططاً قومية شاملة طموحة تحاول الاستفادة بقدر الامكان من خبرات وتمويل القطاع الخاص المحلي منها والدولي. فبغض النظر عن ديمقراطية أو ديكتاتورية نظم الحكم في الدول النامية، فإن دساتيرها وقوانينها تركز على إعطاء دور طليعي للدولة في عملية

التخطيط بأنماطها واتجاهاتها المختلفة.

أما عن دور المؤسسات السياسية في عملية التخطيط، فإنه محدد أو متوقف عموماً على الدستور أو القانون المعمول به في إطار النظم السياسية والإدارية. فالدستور أو التشريع يحدد في العادة مدى قيام السلطة التشريعية لوحدها، أو بالاشتراك مع السلطة التنفيذية عبر منظمات الإدارة العامة، بتشكيل ووضع الخطط العامة للدولة. فالبرغم من اقتصار دور السلطة التنفيذية على تطبيق وتنفيذ الخطط العامة، فإن دورها في عملية التخطيط أو مراحل تشكيل الخطة لا يمكن تجاهله حتى وإن نص الدستور على عكس ذلك في حالة اقرار مبدأ فصل السلطات مثلاً. فالتخطيط على مستوى الدولة يحتاج بالضرورة إلى معلومات وبيانات وخبرات محددة متخصصة حتى يمكن وضع الخطط العامة التي تحقق وتعكس المصلحة العامة، وبالتالي فإن السلطة التنفيذية عبر منظمات الإدارة العامة يمكنها أن تساهم مساهمة فعالة في عملية التخطيط، نظراً لأهميتها وقدرتها على توفير البيانات والمعلومات والخبرات اللازمة في هذا السياق.

كما يتوقف مدى تأثير المؤسسات السياسية على المراحل المختلفة لعملية التخطيط على طبيعة النظم السياسية السائدة. ففي النظم الديمقراطية تلعب الجماهير مثلاً دوراً فعالاً في المراحل المختلفة لوضع الخطط العامة. أما في النظم الديكتاتورية، فإن الفرد أو القلة الحاكمة تلعب في العادة دوراً حيوياً في وضع الخطط العامة. وتلعب القيادات الإدارية بمنظمات الإدارة العامة في النظم الديكتاتورية عادة دوراً مؤثراً في وضع وتنفيذ الخطط العامة، نظراً لأنها تعتبر أداة فعالة في تحقيق مصالح النخبة الحاكمة. ففي العادة تقوم القلة الحاكمة في النظم الديكتاتورية بمهمة متابعة ومراقبة الخطط العامة بهدف التأكد من تحقيق أهداف الخطط العامة التي تعكس، إلى حد كبير، في هذه الحالة مصالح الفئة الحاكمة.

وتحدد الدساتير في العادة طبيعة العلاقة القائمة بين المؤسسات السياسية التي تتراوح، بين التداخل والإندماج والفصل بين السلطات. ففي النظام البرلماني مثلاً تتداخل السلطتان التشريعية والتنفيذية، وبالتالي يضمن الحزب الفائز في الانتخابات أغلبية المقاعد في البرلمان، وهي أغلبية تضمن له في العادة وضع الخطط العامة التي تعكس برنامجه الانتخابي الذي فاز على أساسه في الانتخابات العامة. أما عن طبيعة التخطيط في النظام الرئاسي الذي يقوم على أساس مبدأ فصل السلطات، فإنه يعكس إلى حد كبير هيمنة السلطة التشريعية في وضع الخطط العامة للدولة. غير أن هيمنة الجهاز التشريعي في النظم الرئاسية من الناحية العملية غير مطلق، نظراً لأن السلطة التنفيذية تلعب دوراً لا يمكن تجاهله في المراحل المختلفة لوضع الخطط العامة، على اعتبار أن الرئيس لديه حق نقض التشريعات «Veto Power» خاصة التي تتعارض مع وعوده الانتخابية. كما أن السلطة التنفيذية بالنظام الرئاسي تلعب دوراً هاماً في وضع الخطط العامة عبر منظمات الإدارة العامة، التي تعتبر مصدراً رئيسياً للبيانات والمعلومات اللازمة لأي خطط يسعى النظام السياسي إلى تبنيها.

وهناك قنوات سياسية أخرى تعكس طابعاً غير رسمي تؤثر بدورها على عملية وضع الخطط العامة على مستوى النظام السياسي والإداري، والتي من أمثلتها الأحزاب السياسية وجماعات المصالح ووسائل الإعلام والرأي العام، حيث يمكننا التعرض لكل جانب من الجوانب غير الرسمية إما كل على حدة أو ككل متكامل على أساس أن طبيعة العلاقة بينها متداخلة ومترابطة إلى حد كبير. فجماعات المصالح، وفق مفهوم نظرية الجماعة، هي عبارة عن وسيلة أو أداة يعبر من خلالها الأفراد أو الجماهير عن آرائهم تجاه المسائل التي تهمهم، وبالتالي فإن أصحاب نظرية الجماعة يعتبرون جماعات المصالح ككل تعبيراً حياً لآراء الجماهير ككل. فنظرية الجماعة تؤكد إذن، أن مجموع مصالح الأفراد التي تعبر عنها جماعات مصلحية مختلفة تمثل في النهاية قطاعات الرأي العام العريضة. فكلما تمكنت الجماهير من تقرير مصيرها مال

نظام الحكم إلى الديمقراطية المباشرة، وكلما قلت المشاركة السياسية في الحكم بعد أو انحرف نظام الحكم عن الديموقراطية المباشرة.

وإذا كانت جماعات المصالح المختلفة تعبر عن آراء القطاعات المختلفة للجماهير، فإن الأحزاب السياسية وفق آراء العديد من الباحثين، خاصة «الموند»، تقوم عادة بتجميع المصالح وبلورتها في برامج انتخابية تدخل على أساسها في الانتخابات العامة. ومتى تم تشكيل الحكومة من الحزب الفائز في الانتخابات العامة، فإن النظام السياسي يقوم بتبني خطط عامة تعكس، إلى حد كبير، البرنامج الحزبي أثناء فترة الانتخابات العامة، وبالتالي إذا كانت اهتمامات قطاعات كبيرة من الرأي العام متركزة حول مسائل اقتصادية، مثل البطالة والتضخم وتدني مستوى الانتاج أو قضايا تتعلق بالسياسة الخارجية، فإن الأحزاب السياسية تتبنى في العادة برامج انتخابية حول القضايا التي تحظى باهتمامات الرأي العام وجماعات المصالح ووسائل الإعلام.

فالأحزاب العمالية أو الاشتراكية تتبنى مثلاً برامج انتخابية تعكس ايديولوجية ليبرالية أو متحررة تجاه هذه المسائل متمثلة في قيام النظام السياسي والإداري بدور فعال في حل هذه المشاكل، وعليه فإن الحكومات الليبرالية في النظم الحزبية تضع في العادة خططاً عامة تعكس اتجاهاتها وميولها الأيديولوجية التي تعطي للدولة دوراً فعالاً في حل المسائل التي فاز على أساسها الحزب المعني في الانتخابات العامة. أما الأحزاب المحافظة أو المعتدلة مثلاً فإنها تضع أيضاً خططاً عامة تعكس اتجاهاتها ومعتقداتها الأيديولوجية التي تحول من تدخل الدولة في مجال الانتاج، إلى جانب حل المشاكل السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تواجه النظام السياسي ككل.

أما في نظام الحزب الواحد، فإن الخطط العامة تعكس أيضاً بعداً ايديولوجياً يتمثل في تدخل الدولة الكامل أو الجزئي. فمثلاً بينما يتبنى نظام الحزب الواحد على غرار ما كان في الاتحاد السوفييتي قبل انهياره عام 1991

مبدأ التخطيط القومي الشامل الذي يعكس الأيديولوجية الماركسية ـ اللينينية، نلاحظ أن نظام الحزب الواحد في المكسيك يقلص إلى حد ما من دور الدولة في التخطيط على مستوى الدولة عن طريق اعطائه أهمية كبرى للقطاع الخاص وقوى السوق في الاقتصاد القومي. فالمكسيك تتبنى خطة عامة تعمل على تشجيع الاستثمار من جانب القطاع الخاص المحلي والدولي على حد سواء بهدف تحقيق ودفع عملية التنمية الشاملة.

كما أن وسائل الإعلام تلعب دوراً غير مباشر في وضع وتنفيذ الخطط العامة عن طريق النقد البناء للبرامج التي تتبناها النظم السياسية والإدارية، حيث إنها تلفت انتباه دولها أو المؤسسات السياسية المختلفة إلى المسائل أو المشاكل التي تحظى باهتمام الرأي العام، وبالتالي فإنه يمكن القول بأن وسائل الإعلام تعتبر مؤشراً أو مصدر معلومات للسلطات المختصة بوضع الخطط العامة. ولا يعني ما سبق، أن النظم السياسية تتبنى في خططها العامة كل ما يثار في وسائل الإعلام، ولكنها إلى حد ما تعتبر ذلك على الأقل كمؤشرات لشعبية أو عدم شعبية النظام السياسي والإداري الذي عليه أن يتبنى خططاً عامة تقلل من مستوى المعارضة وترفع من مستوى التأييد.

أما فيما يتعلق بدور الأجهزة البيروقراطية في وضع الخطط العامة، فإنه كما سبق وذكرنا دور لا يمكن تجاهله حتى في نظم الحكم القائمة أساساً على مبد فصل السلطات. فالمنظمات العامة بما لديها من كوادر إدارية مؤهلة وذات خبرات وتخصصات مختلفة تقوم بتنفيذ الخطط العامة، وبالتالي فإن الأجهزة البيروقراطية قد تتحمس لتنفيذ وانجاح الخطط العامة التي تتمشى ومصالحها، وقد تتباطأ أو تمتنع في بعض الأحيان عن تنفيذ أو على الأقل عدم انجاح الخطط العامة التي تتعارض مباشرة ومصالحها. فمن باب أولي إذن، أن تشارك منظمات الإدارة العامة في المراحل المختلفة لعملية التخطيط على مستوى النظام السياسي حتى تؤخذ مصالحها في الاعتبار، ومن ثم يضمن النظام السياسي والإداري ولاء وتفاني الأجهزة البيروقراطية في تنفيذ

وتحقيق أهداف الخطط العامة.

كما أن المؤسسات السياسية المختصة بوضع الخطط العامة تحتاج بدورها إلى خبرة وكفاءة الأجهزة البيروقراطية في مجال التخطيط على مستوى النظام السياسي والإداري، لا سيما وأن العديد من أعضاء السلطة التشريعية ليس لديهم خبرة كافية في مجال فن وأساليب التخطيط العلمي. وطالما أن عصرنا الحالي يؤكد على التخصص العلمي والخبرة، فإن مؤسسات صنع القرار ووضع الخطط العامة تجد نفسها مضطرة إلى الاستعانة بالأجهزة البيروقراطية إما بقصد الحصول على بيانات ومعلومات واستشارات، أو بقصد اشتراك منظمات الإدارة العامة في عملية التخطيط حتى يتم أخذ المصالح البيروقراطية في الحسبان الأمر الذي يؤدي إلى تفاني واخلاص الأجهزة البيروقراطية في تنفيذ وانجاح الخطط العامة.

أما فيما يتعلق بأثر العوامل الأيديولوجية السائدة على نظام التخطيط في الدولة، فإنه يمكن القول بأنها تعكس علاقة مباشرة نظراً لأن عملية التخطيط تتمشى في العادة والمبادىء الأيديولوجية التي يعتنقها النظام السياسي. والأيديولوجية بهذا المعنى هي نظام القيم أو المعتقدات السائدة في المجتمع، وهو نظام يعكس تصورات ومواقف النظام السياسي تجاه حل القضايا السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية على الصعيدين المحلي والدولي. والنظم السياسية في العالم تتبنى في العادة ثلاثة أنماط من الأيديولوجيات تتراوح ما بين التطرف إلى اليسار والتطرف إلى اليمين. فالأيديولوجية التي تعتنقها النظم الشيوعية تدعو مثلاً إلى مبدأ التخطيط القومي الشامل ذي الصبغة المركزية، أما الأيديولوجية التي تدين بها النظم الرأسمالية فتدعو إلى تقليص دور الدولة في مجال التخطيط القومي الشامل، نظراً لأن قوى السوق كفيلة بتحقيق الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها دعاة التخطيط المركزي.

أما النمط الثالث من الأيديولوجيات الذي تعتنقه العديد من الدول النامية

فإنه يعكس خلفية متميزة لنظام قيم يركز على مبادىء مثل السيادة والاستقلال وحق هذه الدول في تحقيق التنمية الشاملة، وبالتالي فإن الدول النامية كثيراً ما تعطي دوراً ملحوظاً للقطاع الخاص المحلي وفي بعض الأحيان الدولي في خططها العامة للتنمية بقصد الاستفادة من خبرات وإمكانيات القطاع الخاص المالية والإدارية والتكنولوجية. ولكن دول العالم الثالث تعطي في العادة القطاع العام دوراً بارزاً في تحقيق أهداف عملية التنمية، وإن كان يسمح عدد كبير منها للقطاع الخاص المحلي والاستثمارات الأجنبية بأن تساهم بدرجة ملحوظة في تحقيق أهداف خطط التنمية الطموحة.

كما تعكس الثقافة السياسية السائدة عاملاً سياسياً آخر يؤثر في عملية التخطيط على مستوى النظام السياسي والإداري، على اعتبار أن الثقافة السياسية هي مجموعة الاعتقادات والاتجاهات التي يعتنقها الأفراد تجاه الدولة ومؤسساتها. وتأثير الثقافة السياسية لا ينحصر فقط في الأفراد أو الجماهير، ولكنه يمتد ليشمل أيضاً القادة والأفراد العاملين بالنظام السياسي والإداري. فاتجاهات الأفراد تجاه النظام السياسي والإداري وما يتم تبنيه من خطط عامة يعكس إما جوانب إيجابية أو سلبية أو كليهما معاً، وبالتالي فإن الجوانب الايجابية لاتجاهات الأفراد تعكس مصدر تأييد، والجوانب السلبية لاتجاهات الأفراد قد تعكس مصدر معارضة للنظام السياسي والإداري القائم. ولا يمكن للنظام السياسي والإداري أن يتجاهل الاتجاهات السلبية لأنها تؤدي في أغلب الأحوال إلى حالة عدم التوازن وعدم الاستقرار لنظام الخطط العامة.

كما أن نظام المعتقدات والقيم السائدة في المجتمع يؤثر في طبيعة المشاركة السياسية الفعلية وفي وضع الخطط العامة. فنظام المعتقدات أو القيم السائد في المجتمع قد يدفع الأفراد إلى أن يكونوا فعاليين ونشيطين سياسياً بدرجات متفاوتة تتراوح من مجرد الادلاء بالرأي تجاه الخطط العامة إلى المشاركة الفعلية في وضع الخطط العامة. وطبيعة العلاقة بين المشاركة السياسية والديمقراطية علاقة طردية حيث إنه كلما أخذ نظام الحكم بالمبادىء

الديمقراطية ارتفع مستوى المشاركة السياسية بين الأفراد، وكلما مال نظام الحكم إلى الأخذ بالمبادىء الديكتاتورية قل مستوى المشاركة السياسية بين الأفراد.

وأخيراً، فإن الظروف السياسية الدولية تؤثر تأثيراً مباشراً أو غير مباشر على عملية التخطيط في النظم السياسية والإدارية. ففي أوقات الأزمات السياسية الحادة والحروب تتأثر عملية التخطيط بذلك، نظراً لأن موارد الدولة توجه بكافة طاقاتها لخدمة خطة عامة تتعامل مع الظروف السياسية الدولية الطارئة. ففي أوقات الحروب قد تتوقف خطط التنمية وغيرها من البرامج ذات الصلة الأخرى بحيث إن موارد الدولة توجه مؤقتاً لخدمة خطة عامة شاملة تعكس سياسة الدولة تجاه الظروف الطارئة. فحتى النظم الرأسمالية التي تدعو إلى تقليص دور الدولة في وضع خطط عامة مركزية نجدها تتخلى عن مثل هذا المبدأ تحت حجة الحرب والظروف الطارئة، حيث تتبنى خططاً قومية شاملة أثناء الأزمات الحادة والحروب. فالنظم الرأسمالية تخلت مثلاً عن مبدأ عدم التدخل في الاقتصاد أثناء الحربين العالميتين الأولى والثانية، وتبنت خططاً قومية شاملة لمواجهة هذه المواقف إلى حين انتهاء الحرب.

ثانياً ـ الظروف البيئية الاقتصادية:

إن تأثير الظروف البيئية الاقتصادية ببعديها المحلي والدولي لا تقل أهمية وتأثيراً على عملية التخطيط في النظم السياسية والإدارية المختلفة. فالبنية الهيكلية للنظام الاقتصادي السائد في الدولة تعكس في واقع الأمر درجة النمو التي حققها النظام في فترة زمنية محددة. ويمكن عموماً تصنيف اقتصاديات الدول نظرياً إلى اقتصاديات صناعية وأخرى زراعية وثالثة مختلطة. غير أن التصنيف الواقعي يعكس إلى حد كبير وجود اقتصاديات مختلطة نظراً لعدم وجود اقتصاديات صناعية أو زراعية مطلقة. فحتى الدول الصناعية الكبرى تعطي اهتماماً خاصاً لقطاع الزراعة باعتبارها مجالاً هاماً للانتاج الغذائي الذي

لا غنى عنه مهما بلغ مستوى التقدم الصناعي. كما أن الدول النامية التي تعتمد في معظمها على الزراعة تعطي أهمية بالغة لقطاع الصناعة الذي تحاول تطويره من خلال تبني خطط عامة يلعب فيها القطاع العام دوراً بارزاً. ومن المؤشرات التي تميز الدول ذات الاقتصاديات الصناعية على الدول ذات الاقتصاديات الزراعية ارتفاع إجمالي الدخل القومي «Gross National Product» وارتفاع متوسط دخل الفرد «Per Capita Income». وتسعى الدول ذات الاقتصاديات الزراعية إلى رفع إجمالي دخلها القومي ومتوسط دخل الفرد فيها عن طريق خلق قطاع صناعي عريض وتطوير قطاع الزراعة فيها في نفس الوقت.

كما يعكس النظام الاقتصادي السائد إما نظاماً رأسمالياً اشتراكياً أو نظاماً مختلطاً. ففي النظم الرأسمالية يتقلص دور الدولة في الاقتصاد في وقت السلم، نظراً لاعتماد هذه الدول عموماً على قانون العرض والطلب الذي يقوم نسبياً مقام الخطط القومية الشاملة التي تتبناها النظم الشيوعية ذات الاتجاه المركزي في الحكم. أما الدول التي تتبنى نظماً اقتصادية مختلطة فهي في معظمها دول نامية تتبنى خططاً عامة يلعب فيها القطاع العام دوراً حيوياً في عملية التنمية مع إمكانية مشاركة والاستفادة من خبرة وإمكانيات القطاع الخاص محلياً ودولياً من النواحي الإدارية والمادية والتكنولوجية.

وتؤثر البيئة الدولية الاقتصادية أيضاً على عملية التخطيط في الدولة نظراً لزيادة علاقات الاعتماد المتبادل بين النظم الاقتصادية الفرعية للنظام الاقتصادي العالمي. فالخطط القومية الشاملة لا يمكنها، بأي حال من الأحوال، تجاهل العوامل البيئية الاقتصادية الدولية لا سيما في أوقات الأزمات الاقتصادية الدولية الحادة. فالأزمات الاقتصادية الدولية، مثل الكساد العالمي في عام 1929 والركود في الاقتصاد العالمي عقب أزمة النفط الأولى لعام 1973 وأزمة النفط الثانية لعام 1980، امتدت آثارها بطبيعة الحال إلى الاقتصاديات المحلية للدول أو النظم الاقتصادية الفرعية التي وجدت نفسها مضطرة إلى تبني خطط عامة أو خطط اصلاحية لمواجهة الركود وكافة التحديات بأشكالها.

إذن، فالتخطيط على مستوى النظم السياسية والإدارية يتأثر إلى حد كبير بالظروف البيئية الاقتصادية ببعديها المحلي والدولي. فالخطط العامة التي تتبناها الدول تطمح إلى تحقيق أهداف تتعلق إما بالبيئة المحلية أو بالبيئة الدولية. فتطوير قطاع الصناعة محلياً لا يمكن فصله مثلاً عن الظروف البيئية الاقتصادية الدولية التي تزوده بالمواد الخام أو التكنولوجيا أو المعرفة. كما أن هدف الخطط العامة من خلق أو تطوير قطاع الصناعة أو الزراعة يعتمد، إلى حد كبير، على وجود أسواق دولية تزيد من مستوى الطلب على الصناعات المحلية من ناحية وتعتبر مصدر دخل يدعم خطط التنمية من ناحية أخرى.

ثالثاً ـ الظروف البيئية الاجتماعية:

ينصب تأثير العوامل البيئية الاجتماعية على عملية التخطيط في النظم السياسية والإدارية على طبيعة وأنماط العادات والتقاليد السائدة في المجتمع من ناحية، وعلى البنية الهيكلية للنظام الاجتماعي السائدة من ناحية أخرى. وتعكس العادات والتقاليد في النظم السياسية والإدارية ثلاثة أنماط رئيسية تتراوح ما بين التحرر والمحافظة. ويعكس كل نمط من أنماط العادات والتقاليد السائدة، سواء كان تحررياً أو معتدلاً أو محافظاً، في المجتمع خصائص سلوكية وذهنية معينة تتعلق بطبيعة المجتمع وتتراوح ما بين الايمان بالعمل والتخطيط والتفكير في المستقبل إلى الخرافة والشعوذة وتجاهل كل ما له صلة بالعلم والتخطيط. أما المجتمعات ذات العادات والتقاليد المعتدلة، فإنها تعكس وجود حالة وسط وتوفق ما بين النموذجين المتحرر والمحافظ.

ففي المجتمعات المتحررة أو الليبرالية التي تأخذ بالعلم والنظرة الواقعية إلى الأشياء وتقديس الوقت وتبني مبدأ التخطيط في حياة الأفراد الخاصة للاهتمام والتركيز على المستقبل وابعاده، نلاحظ أن التخطيط على مستوى الدولة يعكس كل الخصائص السلوكية التي تجسد أهمية التخطيط العلمي. فالخطط العامة في مثل هذه النظم الليبرالية أو المتحررة تهتم بالمستقبل القريب

والبعيد معاً. أما في النظم التقليدية التي لا تؤمن بالعلم وتنقصها النظرة الواقعية إلى الأمور ولا يحظى فيها الوقت بأية أهمية تذكر ولا يخطط فيها الأفراد لحياتهم الخاصة التي تترك للصدفة أحياناً وللخرافات والشعوذة أحياناً أخرى، فنلاحظ أن كل هذه الصفات تنعكس على مستوى التخطيط في الدولة التي يقل فيها التركيز على أهمية التخطيط العلمي وتجاهل المتغيرات المستقبلية.

أما بالنسبة للمجتمعات ذات العادات والتقاليد المعتدلة، أو ما تعرف أحياناً بالمجتمعات الانتقالية، فإنها تعكس بيئة يوجد فيها كل ما يتعلق بالجديد والقديم جنباً إلى جنب. ففي المدن حيث يغلب الطابع الحضري على السكان، يلاحظ أن هناك اهتماماً بالعلم والوقت والتخطيط في حياة الأفراد والتعامل الواقعي الموضوعي مع الأشياء. ولكن على النقيض من ذلك فقد يوجد في الريف خصائص سلوكية مختلفة عن تلك التي توجد في الحضر مثل الخرافة والشعوذة وعدم الاهتمام بالمستقبل، وبالتالي فإن نظام التخطيط من قبل هذه النظم الانتقالية قد يعكس أحد النمطين أو كليهما معاً.

إذن، فالتخطيط على مستوى الدولة يتأثر بالظروف الاجتماعية المحيطة التي تعكس خصائص سلوكية وتصرفات معينة لتنظيمات أولية وأخرى ثانوية. ففي النظم التقليدية حيث تلعب التنظيمات الأولية، مثل الأسرة والقبيلة ورابطة الدم، دوراً هاماً في حياة الأفراد والجماعات، يلاحظ أن الأجهزة الحكومية أو منظمات الإدارة العامة تعكس مثل هذه الظروف البيئية الاجتماعية، وبالتالي فإنها تقاوم التغيير والأخذ بالجديد لأن ذلك لا يتمشى والعادات والتقاليد السائدة على اعتبار أن تبني أي خطط عامة لا تأخذ في الاعتبار مصالح التنظيمات الأولية والعادات والتقاليد السائدة تقاوم أو تجهض قبل ميلادها. لكن المجتمعات المتقدمة التي تضعف فيها التنظيمات الأولية ويقوى فيها بالمقابل تنظيمات ثانوية رسمية مثل النقابات المهنية والعمالية والجماعات المصلحية والمؤسسات التعليمية تعكس الخطط العامة فيها الجوانب الموضوعية والعقلانية التي تجسد الايمان بالعلم والاستعداد للمستقبل.

رابعاً ـ الظروف البيئية الثقافية:

إن تأثير العوامل البيئية الثقافية على نظام التخطيط في النظم السياسية والإدارية يتجسد في البيئة الهيكلية للنظام التعليمي السائد من ناحية، ونوعية النظام التعليمي السائد من ناحية أخرى. فالنظام الثقافي السائد في المجتمع قد يدفع النظام السياسي والإداري إلى تبني خطط علمية بدلاً من خطط يغلب عليها الفوضى والتخبط والعشوائية. ففي النظم السياسية التي يرتفع فيها مستوى التعليم من حيث الكم وتتنوع فيها التخصصات من حيث الكيف، تعكس الخطط العامة فيها هذه الظروف الثقافية حيث يتم تطعيم وتزويد مؤسساتها السياسية الخاصة بوضع وتنفيذ ومتابعة الخطط العامة بكفاءات ومؤهلات عالية من ناحية، وتزود أجهزتها البيروقراطية باحتياجاتها من كافة التخصصات والمؤهلات من ناحية أخرى. أما في النظم السياسية التي ترتفع فيها نسبة الأمية وتقل فيها التخصصات اللازمة والمطلوبة لخلق كوادر إدارية قادرة على تنفيذ وتحقيق أهداف الخطط العامة المنشودة، فيلاحظ أن مثل هذا الوضع يخلق فراغاً أو فجوة لا يمكن سدها إلاً عن طريق الاستعانة بخبرات أجنبية قد تكون غريبة عن الظروف البيئية المحيطة للنظام السياسي والإداري.

وتعكس البيئة الهيكلية للنظام التعليمي في النظم المتقدمة تركيزها على معيار الكم ومعيار الكيف في وقت واحد. فمستوى التعليم من حيث الكم يجسد مستوى مرتفعاً يقضي إلى حد كبير جداً على ظاهرة الأمية، أما من حيث الكيف فإنه يفي باحتياجات الدولة من كافة التخصصات الأكاديمية والفنية والتقنية اللازمة لشغل الوظائف والحرف الشاغرة في القطاعين العام والخاص. ونظراً لأن الخطط العامة تغطي العديد من المجالات الانتاجية أو الخدمية أو كليهما معاً، فإن التخصصات المطلوبة تعكس بدورها النواحي الأكاديمية والجوانب الفنية التقنية. فالتخصصات التقنية التي لا تحتاج إلى تعليم عالٍ أصبحت ذات أهمية بالغة، نظراً لزيادة الطلب عليها من قبل القطاعين العام

والخاص على حد سواء. ولعل من أسباب زيادة اهتمام النظم السياسية والإدارية بالتعليم المتوسط عزوف الأفراد عن هذا النوع من التعليم وزيادة الرغبة والاهتمام بالتعليم الجامعي والعالي.

ولكن على كل حال، فإن الدول النامية هي التي تعاني من قلة التخصصات التقنية والفنية، بالرغم من حاجتها الماسة إليها في تحقيق ودفع عملية التنمية الشاملة التي تتطلب مهارات وخبرات فنية أكثر من احتياجها إلى مؤهلات جامعية وعليا. فقيام القطاع العام بدور طليعي في تنفيذ خطط التنمية بالدول النامية يتوقف إلى حد كبير على توفر مستويات تعليمية متوسطة ذات طابع فني - حرفي، وهذا لا يعني بالطبع التقليل من أهمية التخصصات العلمية العليا التي لا يمكن للمجتمعات المتقدمة أو النامية الاستغناء عنها. فالكثير من الدول النامية أصبح لديها فائض في عدد خريجي الجامعات والدراسات العليا، ونقص ملحوظ في عدد خريجي المعاهد والثانويات التقنية المتخصصة.

فالسياسة التعليمية في النظم السياسية والإدارية المختلفة عليها أن توفق بين التركيز على التعليم النظري والتعليم التطبيقي، حتى يمكنها سد أو استيفاء احتياجاتها في المجالين المذكورين على اعتبار أن كلاً منهما يكمل الآخر. إذن، فالتخطيط في النظم السياسية والإدارية المختلفة يتأثر بالظروف البيئية الثقافية من حيث الكم والكيف، وبالتالي فإن التركيز ينصب على التعليم النظري والتطبيقي معاً، أو التعليم المتوسط والعالي في نفس الوقت. فخطط التنمية تتطلب في العادة عدداً أكبر من التخصصات التطبيقية والفنية - التقنية وعدداً أقل من التخصصات النظرية والعليا التي تعكس مستويات متقدمة من التعليم، وبالتالي فإن هيكلية ونوعية التعليم السائد في النظم السياسية والإدارية تؤثر تأثيراً مباشراً على عملية وضع الخطط العامة وما يتبعها من مراحل تنفيذ ومتابعة للخطط العامة، نظراً لأن كل ذلك يعكس في نهاية الأمر وجود بنية أو هيكلية تعليمية يغلب فيها جانب الكم على الكيف والجانب النظري على التطبيقي، الأمر الذي يؤثر في نهاية المطاف على عملية التخطيط ودور التنظيم

البيروقراطي المتعلق بتنفيذ ومتابعة الخطط العامة.

نخلص مما سبق إلى أن نظام التخطيط يتأثر بالظروف البيئية المحيطة بأبعادها وعواملها المختلفة. فالظروف البيئية المحيطة تتباين من نظام سياسي وإداري إلى آخر، وبالتالي فإن عملية التخطيط تختلف بدورها من نظام إلى آخر. والتخطيط لا يتأثر فقط بالظروف البيئية المحيطة على الصعيد الداخلي للنظام السياسي والإداري، ولكنه يتعدى ذلك إلى التأثر بالظروف الدولية المحيطة التي ازداد تأثيرها مع زيادة علاقات التداخل والاعتماد المتبادل بين أطراف النظام الدولي منذ نهاية الحرب العالمية الثانية.

مدخلات نظام التخطيط

إن مدخلات نظام التخطيط، مثله في ذلك مثل بقية النظم الأخرى يعكس الظروف البيئية المحيطة بما فيها من مطالب وتأييد ومعارضة وموارد مادية وبشرية وتكنولوجية، وسنتعرض لكل نقطة من النقاط الأربع المتعلقة بمدخلات نظام التخطيط بشيء من التفصيل لكي نوضح طبيعة العلاقة الديناميكية بين نظام التخطيط في النظم السياسية والإدارية وبين الظروف البيئية المحيطة (أنظر الشكل رقم (4 - 1)).

مطالب مدخلات نظام التخطيط:

المطالب كما سبق وذكرنا في ثنايا هذا الكتاب عبارة عن ضغوط يمارسها الأفراد والجماعات الرسمية وغير الرسمية ومؤسسات الدولة على النظام السياسي والإداري للحصول على أكبر قدر ممكن من القيم أو الموارد النادرة مثل الثروة والجاه والأمن التي تقوم النظم السياسية والإدارية بتوزيعها سلطوياً، فالخطط العامة تهدف في العادة إلى تحقيق أهداف عامة تعود على الأفراد بجوانب مادية ملموسة متمثلة في زيادة متوسط دخل الفرد أو إيجاد

فرص للعمل أو رفع المستوى النوعي للتعليم والصحة والرعاية الاجتماعية أو تحسين ورفع مستوى الانتاج، إلى جانب المطالبة بجوانب معنوية تتعلق بالجاه والسلطة وتوفير الأمن والنظام ورفع الروح المعنوية للمواطنين وإقامة الاحتفالات والمناسبات الدينية والقومية.

ولكن كما سبق القول، فإن التوزيع السلطوي للقيم من جانب النظم السياسية والإدارية المتعلق بالثروات النادرة لا يكفي عموماً مطالب كل الأفراد والجماعات والمؤسسات، وبالتالي فإن ممارسة الضغوط على الأجهزة التي تضع الخطط العامة وتنفذها قد يستمر طالما أن الخطط العامة تعكس نوعاً من عدم المساواة أو عدم العدالة الاجتماعية في توزيع الموارد النادرة للمجتمع. ويجب أن نميز هنا عموماً بين الضغوط المكثفة أو القوية التي يمارسها عدد كبير من الأفراد والجماعات الرسمية وغير الرسمية والمؤسسات السياسية، وبين الضغوط محدودة النطاق التي تمارس من جانب نفس الفئات السابقة ولكن بصورة روتينية وعلى نطاق محدود.

فالنوع الأول من الضغوط القوية يعتبر أكثر خطورة على نظام التخطيط، نظراً لأنه يشمل من ناحية قطاعات كبيرة من السكان، ونظراً لأنه قد يأخذ من ناحية أخرى شكلاً من أشكال التهديد أو استخدام العنف مثل الاضطرابات واحداث الشغب، على اعتبار أن ذلك قد يضع شرعية النظام السياسي والإداري في مأزق وموضع تساؤل الأمر الذي قد ينتج عنه حالة عدم استقرار وعدم توازن في النظام السياسي والإداري ككل. أما النوع الثاني من المطالب العادية أو الروتينية، فإنه يعكس بطبيعة الحال وجود حالة طبيعية تتمثل في مطالب أفراد وجماعات معينة متضررة مادياً أو معنوياً من الخطط العامة للنظام السياسي والإداري. ولا يخلو أي نظام سياسي أو إداري في العادة من وجود النوع الثاني من المطالب الذي لا يرقى عادة إلى مرحلة العنف ووضع شرعية النظام موضع تساؤل. فالنظم السياسية والإدارية، وإن كانت تتعامل مع المطالب من النوع الثاني من زوايا مختلفة تعكس نمط نظام الحكم السائد

(ديمقراطي أو ديكتاتوري)، إلاَّ أنها تتفق على أهمية النوع الأول من المطالب لأنه يتعلق بتهديد استقرار وشرعية النظام السياسي والإداري، وبالتالي فهي إما أن تستجيب لهذه المطالب الحادة سلمياً أو أن ترد عليها بحزم عن طريق استعمال القوة كما حدث أخيراً أثناء أحداث الطلاب بالصين في عام 1989م من أجل المحافظة على توازن واستمرارية النظام السياسي والإداري.

معارضة نظام التخطيط:

تتعلق معارضة نظام التخطيط ببساطة بتحفظات أو عدم قبول خطط عامة تتبناها النظم السياسية والإدارية لأسباب مختلفة. والمعارضة مفهوم نقيض لمفهوم التأييد، وهي إما أن تكون كامنة أو صريحة ومعلنة. وتعتبر المعارضة المعلنة عموماً أكثر خطورة على نظام التخطيط من المعارضة الكامنة، نظراً لأنها قد تأخذ صوراً مادياً ملموسة. وترفق المعارضة الصريحة لنظام التخطيط في العادة بمبررات وأسباب عدة توضح الدوافع الحقيقية لمعارضة الخطط العامة من جانب الأطراف المعنية وليس من الضروري بالطبع أن تكون كل الأسباب المعلنة عن معارضة خطط الدولة منطقية ومقبولة، وإن كانت على كل حال تجسد أرضية منطقية للنقاش والتحاور حتى تتضح المبررات الحقيقية لتبني خطة معينة.

والخطط العامة قد تكون مرفقة في العادة بتوضيحات تبرر أسباب تبني الخطة، وقد لا تكون مصحوبة بأي مبررات أو توضيحات بالمرة. ففي النظم الديمقراطية مثلاً تسعى الدول إلى توسيع قاعدة المشاركة السياسية للمواطنين حتى تضفي على نفسها صبغة الشرعية، وبالتالي فإن تبني خطط عامة يكون مرفقاً في الغالب بأسباب ومبررات عدة قد تكون مقنعة وينتج عنها تأييد قوي، وقد تكون غير مقنعة وينتج عنها معارضة معلنة. وقد تتحول معارضة الخطط العامة من قبل الأفراد والجماعات والمؤسسات السياسية إلى تأييد بعد أن تتضح وتنجلي بعض الأمور الغامضة أو المبررات الحقيقية لتبني الخطط

العامة. أما فيما يتعلق بالمعارضة للخطط العامة في نظم الحكم الديكتاتورية، فإنها تعتبر أقل أهمية نظراً لعدم التعويل عليها كثيراً من جانب الحاكم أو القلة الحاكمة. فالمعارضة الصريحة قد تواجه من جانب النظم الديكتاتورية بالعنف والقوة، وبالتالي فإن نمط المعارضة الكامن قد يصبح هو القاعدة وغيره هو الاستثناء. فالمعارضة الكامنة ترتبط بالشخصية التي قد تتصرف وفق هذه القناعات، ولكنها بصورتها هذه لا تجسد إلى حد ما خطورة حقيقية على النظام الديكتاتوري ما لم تتحول إلى معارضة معلنة صريحة وقوية.

إن معارضة الخطط العامة قد يتم التعبير عنها من جانب بعض أو أغلبية أعضاء السلطة التشريعية الذين ينتمون في العادة إلى حزب أو أحزاب المعارضة. ومثل هذا النوع من المعارضة الحزبية يعكس بعداً أيديولوجياً يتمثل في برامج وفلسفة كل حزب على حدة. أما المعارضة داخل نظام الحزب الواحد، فإنها تجسد في العادة اختلاف وجهات النظر بين المحافظين الذين يريدون الإبقاء على الوضع القائم أو الراهن **Status Quoa**، والمتحررين الذين يريدون تغيير الوضع القائم عن طريق وضع خطط عامة تحقق مثل هذا الهدف.

أما معارضة الرأي العام للخطط العامة فقد يتم التعرف عليها مباشرة من خلال الشارع الذي قد يشهد مظاهرات واضطرابات، أو من خلال الدراسات العلمية المتعلقة باستطلاعات الرأي العام التي أصبحت تعكس نوعاً كبيراً من الدقة بفضل التقدم العلمي في هذا المجال. كما أن المعارضة قد يتم التعبير عنها من خلال وسائل الإعلام المرئي والمسموع والمقروء.

ولا تقلل نظم الحكم الديمقراطية من قيمة المعارضة الكامنة أو الصريحة تمشياً مع مبدأ احترام وجهات النظر من ناحية، وحرصاً على تحقيق المصلحة العامة من ناحية أخرى. والمعارضة في هذا السياق لا تعني بالضرورة التخلي عن الخطط العامة للنظام السياسي والإداري طالما أنها لم تصل إلى مستوى قد يهدد الاستقرار والشرعية السياسية للنظام. كما أن معارضة الخطط العامة قد

ينتج عنها توضيح نقاط غامضة أو مسائل محل نقاش وجدل من جانب الجهات المعنية بوضع وتنفيذ ومتابعة الخطط العامة للدول، الأمر الذي قد يؤدي إلى تحويل المدخلات من حالة معارضة إلى حالة تأييد وهو أقصى ما تطمح إليه نظم الحكم الديمقراطية.

تأييد نظام التخطيط:

لا شك أن نجاح الخطط العامة التي تتبناها النظم السياسية والإدارية يعتمد بالضرورة على مدى التأييد الذي تلقاه من جانب المسؤولين السياسيين والإداريين من ناحية، ومن جانب المواطنين والجماعات الرسمية وغير الرسمية من ناحية أخرى. فالتأييد للخطط العامة يعكس هدفاً أسمى يطمح كل نظام سياسي وإداري إلى بلوغه، ومن أجل الوصول إلى هدف الحصول على أكبر مستوى ممكن من التأييد للخطط العامة، لأنه يتم الربط بين التخطيط على مستوى النظام السياسي والإداري وبين المصلحة العامة حتى وإن كانت الخطة العامة تعكس في واقع الأمر مصلحة الدكتاتور أو الأقلية الحاكمة. كما أن النظم السياسية والإدارية تبذل كل ما في وسعها على الصعيدين الإعلامي والدعائي لإقناع أكبر عدد ممكن من المسؤولين والأفراد والجماعات الرسمية وغير الرسمية بأهمية وضرورة الخطط العامة للدولة.

ومن مظاهر تأييد الخطط العامة للدولة رغبة واستعداد الأفراد والجماعات في انجاح الخطط العامة مهما كانت الوسائل والتضحيات، والتي قد تتمثل في دفع ضرائب إضافية أو الالتزام بالقوانين واللوائح الرسمية أو الانخراط في سلك الوظيفة العامة وتقديم كل ما يمكن من تضحيات. إذن، فالتأييد يجسد ثلاثة أنماط متفاوتة من حيث القوة والحدة بحيث إن أحدهما يتمثل في التأييد بشدة، والآخر يعكس التأييد الضعيف، والأخير يعكس التأييد المعتدل الذي يمثل حالة وسطى ما بين النمطين الأولين.

فالتأييد بشدة يذهب إلى حد التطرف في الكثير من الأحيان، ومن الأسباب الكامنة وراء هذا النوع المتطرف من التأييد أسباب أيديولوجية وأخرى مادية معنوية. فالأفراد والجماعات التي تؤيد الخطط العامة بشدة قد يكون بسبب الاعتقاد الأيديولوجي الذي يدين به المؤيدون والذي يتجسد بقوة في الخطط العامة للدولة، وبالتالي فإن الأفراد والجماعات تجد نفسها مضطرة إلى التأييد القوي للخطط العامة التي تعكس نفس نظام القيم أو المعتقدات الذي تدين به وتتحمس له. كما أن مرجع التأييد القوي أو المتطرف للخطط العامة قد يكون الاستفادة المادية أو المعنوية المباشرة للأفراد والجماعات.

إن سعي النظم السياسية والإدارية للحصول على تأييد لخططها العامة يعكس من ناحية اضفاء صبغة الشرعية على الخطط العامة، ويعكس من ناحية أخرى توفير البيئة الملائمة لإنجاح وتحقيق الأهداف المنشودة للخطط العامة. فتأييد الأفراد والجماعات والمؤسسات المختلفة للخطط العامة يوفر ويدعم كما سبق أن ذكرنا من شرعية النظام السياسي الذي يعمل باسم المصلحة العامة. كما أن محاولة السعي للحصول على تأييد المسؤولين السياسيين والإداريين يقود بدوره أيضاً إلى توفير البيئة المناسبة للعمل على تنفيذ الخطط العامة وإنجاحها، نظراً لتمشيها ومراعاتها للمصلحة العامة من ناحية، ونظراً لأنها لا تتعارض مع المصالح الخاصة للمسؤولين السياسيين والإداريين من ناحية أخرى.

الموارد اللازمة لنظام التخطيط:

تجسد الموارد بأنواعها المادية والبشرية والتكنولوجية دعامة رئيسية من دعائم إنجاح وتحقيق الأهداف المنشودة للخطط العامة. فنظام التخطيط في الدولة، مثله في ذلك مثل بقية النظم الفرعية الأخرى، يحتاج إلى موارد مادية وبشرية وتكنولوجية لإنجاح وتحقيق أهداف الخطط العامة. وتختلف الموارد اللازمة لنظام التخطيط عموماً من نظام سياسي وإداري إلى آخر تبعاً لاختلاف

الظروف البيئية المحيطة ببعديها المحلي والدولي وبجوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

فبينما تشكل الموارد الخاصة مثلاً جزءاً لا يستهان به من موارد الخطط العامة في النظم الرأسمالية، يلاحظ أن الموارد العامة تعتبر المورد الرئيسي للخطط القومية الشاملة في النظم الاشتراكية. كما أن الخطط العامة تتأثر إلى حد كبير بالموارد المادية المتاحة للدولة، وبالتالي فإن الخطط العامة في الدول ذات الدخل القومي المرتفع تسعى إلى تحقيق أهداف عامة أوسع نطاقاً من الخطط العامة للدول الفقيرة التي تعاني من ندرة الموارد المادية. وتأتي الموارد المادية للنظم السياسية والإدارية نتيجة لانخراط هذه النظم في نشاطات استخراجية، مثل استخراج الموارد الطبيعية أو جباية الضرائب من الأفراد والقطاع الخاص، أو نتيجة للقيام بنشاطات في مجال التصنيع والزراعة وغيرها في المجالات الإنتاجية والخدمية الأخرى. ويتوقف نشاط النظم السياسية والإدارية في مجال الاستخراج على طبيعة الايديولوجية أو الفلسفة السياسية السائدة للنظام، وعليه بينما تقوم الدولة بكافة النشاطات الانتاجية والخدمية في النظم الاشتراكية، نلاحظ أن نشاطات الدولة في النظم الرأسمالية تقتصر إلى حد كبير على قطاع الخدمات. أما فيما يتعلق بالدول النامية، فإنها تتبنى في معظمها موقفاً وسطاً بين الأيديولوجيتين الرأسمالية والاشتراكية، نظراً لأنها تقوم بمعظم النشاطات الاستخراجية في مجال الانتاج والخدمات، وقد تترك الجزء الباقي للقطاع الخاص المحلي والخارجي الذي يلعب دوراً مختلفاً في مثل هذا النوع من النشاطات من نظام سياسي إلى آخر.

وتمول العديد من الدول الرأسمالية خططها العامة في مجال الخدمات من الضرائب العامة المفروضة على المواطنين والقطاع الخاص. فالولايات المتحدة مثلاً تفرض عدة أنواع من الضرائب تتعلق بنوعية النشاطات الاقتصادية التي يمارسها الأفراد أو المنظمات الخاصة أو النشاطات ذات العلاقة بالدخل العام للفرد أو القطاع الخاص بقصد تمويل خططها العامة ذات الصلة بقطاع

الخدمات، مثل برامج الضمان الاجتماعي وتحسين الخدمات الصحية للفئات محدودة الدخل إلى غيرها من البرامج الأخرى ذات العلاقة بقطاعات مثل التعليم والمواصلات والزراعة. أما الدول المنتجة للنفط، فإنها تعتمد إلى حد كبير على مواردها النفطية لتمويل خططها العامة في مجالي الإنتاج والخدمات. ولكن الدول الفقيرة، تمول خططها العامة من مصادر تمويل داخلية عن طريق الضرائب مثلاً، وأخرى خارجية عن طريق المساعدات والقروض التي تقدمها دول صديقة ومؤسسات تمويل دولية، مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير.

وتلعب الموارد المالية دوراً هاماً في إنجاح أو فشل الخطط العامة للدولة، حيث إن توفر الموارد المالية يعطي قوة دفع هائلة لعملية التخطيط مهما كان المدى الزمني للخطط العامة. فتحقيق أهداف عامة واسعة المدى يحتاج إلى مصادر تمويل ضخمة، الأمر الذي يحصر المدى الزمني للخطط العامة بإمكانية توفر موارد مالية ضخمة، وتعدل الكثير من الدول الفقيرة عن تبني خطط عامة طموحة هدفها تحقيق المصلحة العامة بسبب شح أو ندرة الموارد المالية، أو بسبب فشل مساعيها في الحصول على مساعدات وقروض من مصادر تمويل خارجية.

على كل حال، يمكننا القول بأن الخطط القومية الناجحة عليها أن تأخذ في الاعتبار حجم الموارد المالية المتاحة، ومن ثم فإن التصورات المستقبلية عليها أن لا تتعارض مع الموقف المالي للدولة. فالتخطيط على مستوى النظام السياسي والإداري يتصف بعدم العلمية أو بالطوباوية إذ لم يعِ جيداً إمكانيات الدولة المادية المحددة وتتوفر لدى الدول في العادة معلومات كافية عن إمكانياتها المادية المتاحة عن طريق منظمات الإدارة العامة المتخصصة كالخزانة والمصرف المركزي، وعليه فإن تبني أي خطط عامة لا تتمشى وتأخذ في الاعتبار المعلومات المتعلقة بالموارد المتاحة يعكس جانب اللاعقلانية في عملية التخطيط على مستوى الدولة. فالخطط العامة الناجحة هي إذن تلك

الخطط القومية التي توازن وتوفق بين الإمكانيات المادية المتاحة من ناحية، وبين الأهداف والطموحات المنشودة من ناحية أخرى.

إن الحديث عن الموارد المادية المتاحة، لا يكتمل إلاَّ بالحديث عن الموارد البشرية المتاحة التي تعتبر في كثير من الأحيان أهم بكثير من الموارد المالية، على أساس أن الموارد المالية مهما بلغ حجمها من الضخامة لا يمكنها لوحدها أن تحقق أهداف الخطط العامة إلاَّ في ظل توفر جهاز بيروقراطي يتمتع بالكفاءة والخبرة ويمتلك قدرات تكنولوجية متقدمة من ناحية، ويتحمس ويؤيد ويعمل كل ما في وسعه لإنجاح الخطط العامة من ناحية أخرى. كما تبرز أهمية الموارد البشرية المؤهلة في مسألة تحديد حجم الإمكانيات المتاحة للدولة، نظراً لأن دقة التقديرات والمعلومات تعكس وجود أجهزة إدارية ذات كفاءة عالية وعدم دقة أو عدم توفر البيانات والمعلومات المتعلقة بامكانيات الدولة يعكس وجود خلل في وظيفة الأجهزة البيروقراطية المختصة. فنجاح عملية التخطيط على مستوى النظام السياسي والإداري مرهون، إلى حد كبير، بنجاح عمليات أخرى تقع في إطار وظائف المنظمات العامة بما فيها من حصر الإمكانيات والموارد المتاحة والقيام بدراسات في هذا المجال على أسس علمية ينتج عنها توفير معلومات وتقارير دقيقة يمكن تحويلها إلى المؤسسات السياسية صاحبة الاختصاص في وضع الخطط العامة للاستفادة منها بقدر الإمكان. ويفتقر في العادة الأفراد القائمون بوضع الخطط العامة إلى أساليب ومهارات التخطيط المستقبلي، بالتالي فهم يعتمدون إما على معاونين وموظفين تابعين لهم مباشرة كما هو الحال بالنسبة للأجهزة البيروقراطية البسيطة أو صغيرة الحجم التابعة للجهاز التشريعي أو أعضائه، أو على موظفين عموميين من أهل الكفاءة والخبرة تابعين للسلطة التنفيذية.

ومع افتراض توفر كل المعلومات الصحيحة عن حجم الإمكانيات المادية والبشرية المتاحة، فإن نجاح عملية التخطيط على مستوى النظام

السياسي والإداري في أي مرحلة من مراحله لا يعني بالضرورة نجاح هذه العملية في المراحل اللاحقة. فتبني الخطط العامة من جانب السلطات المختصة يعتبر مجرد خطوة أولى في هذا الاتجاه. أما الخطوات الأخرى اللاحقة، والتي لا تقل أهمية عن الخطوة الأولى المشار إليها إن لم تزد عنها أهمية، فهي مرحلة التنفيذ ومرحلة المتابعة والتقييم التي تقع في إطار عملية التخطيط على مستوى منظمات الإدارة العامة. كما أن هناك مرحلة رابعة تتمثل في بروز النتائج الحقيقية لتنفيذ الخطط العامة، وهي نتائج تحدث بعد فترة زمنية من وضع وتنفيذ الخطط العامة. والنتائج المترتبة على تنفيذ الخطط العامة قد تكون متمشية ومتوافقة، وقد تكون مخالفة لأهداف الخطط العامة المعلنة نظراً لأن ذلك يتوقف، إلى حد كبير، على ثبات أو تغير الظروف البيئية المحيطة ببعدها المحلي والخارجي وبجوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

عملية التحويل في نظام التخطيط

إن عملية التحويل، هي ببساطة عبارة عن تحويل نظام التخطيط للمدخلات إلى مخرجات، وهي عملية تقوم بها كافة النظم السياسية والإدارية مع الأخذ في الاعتبار تباين واختلاف الظروف البيئية المحيطة. فعملية التخطيط في النظم الديمقراطية أو الديكتاتورية هي تحويل مدخلات النظام السياسي والإداري المتأثر والمتفاعل مع الظروف البيئية المحيطة إلى مخرجات متمثلة في الخطط القومية العامة الشاملة أو القطاعية أو الإقليمية.

كما أن تعدد أنواع الخطط العامة، وهو ما سنعرض له في الجزء الخاص بمخرجات نظام التخطيط، لا يمنعنا من التأكيد على القول بأن هناك عملية موحدة لوضع وتشكيل الخطط العامة أياً كانت طبيعة النظام السياسي والإداري. ويلاحظ في هذا السياق، اختلاف وجهات نظر المختصين

والباحثين في عدد الخطوات التي تمر بها مرحلة التخطيط على العموم سواء كان ذلك على مستوى الدولة أو على مستوى المنظمة العامة الواحدة. ومن الأسباب التي تعزى إلى تفاوت عدد خطوات عملية التخطيط، هو إما ادماج بعض الخطوات مع بعضها البعض وبالتالي يكون عدد الخطوات أقل عدداً، أو الاسترسال في شرح عملية التخطيط وبالتالي يكون عدد الخطوات أكثر عدداً.

على كل حال، يمكن تحديد ست خطوات رئيسية في عملية التخطيط على مستوى النظم السياسية والإدارية. وبالرغم من أن تطبيق مدخل النظم على موضوع التخطيط لا يستلزم الخوض في تفاصيل عملية التحويل نظراً لتبني أصحاب مدخل النظم لأسلوب التحليل الكلي، فإننا في إطار القيود المفروضة على منهجية هذا الكتاب، نحاول أن نوفق بين أسلوب التحليل الكلي وأسلوب التحليل الجزئي وبالتالي فإن التعامل مع عملية التحويل لن يتم على أساس أنها صندوق مغلق لا نعلم ما بداخله، ولكن سيتم على أساس أنها صندوق مفتوح، إذ صح لنا التعبير، يوضح لنا الخطوات المتعارف عليها عموماً في عملية التحويل بنظام التخطيط. وسنتعرض في هذا الجزء من الكتاب إلى الخطوات الست بشيء من التفصيل (أنظر الشكل رقم (4 - 1) وهي على التوالي:

أولاً : الشعور بالحاجة إلى التخطيط Recognizing the need for planning

ثانياً : مرحلة الإعداد للتخطيط Preparing for the planning

ثالثاً : مرحلة تحديد الأهداف المرجوة من الخطة Determining plans

رابعاً : مرحلة وضع تصورات مستقبلية للخطة Forecasting the future

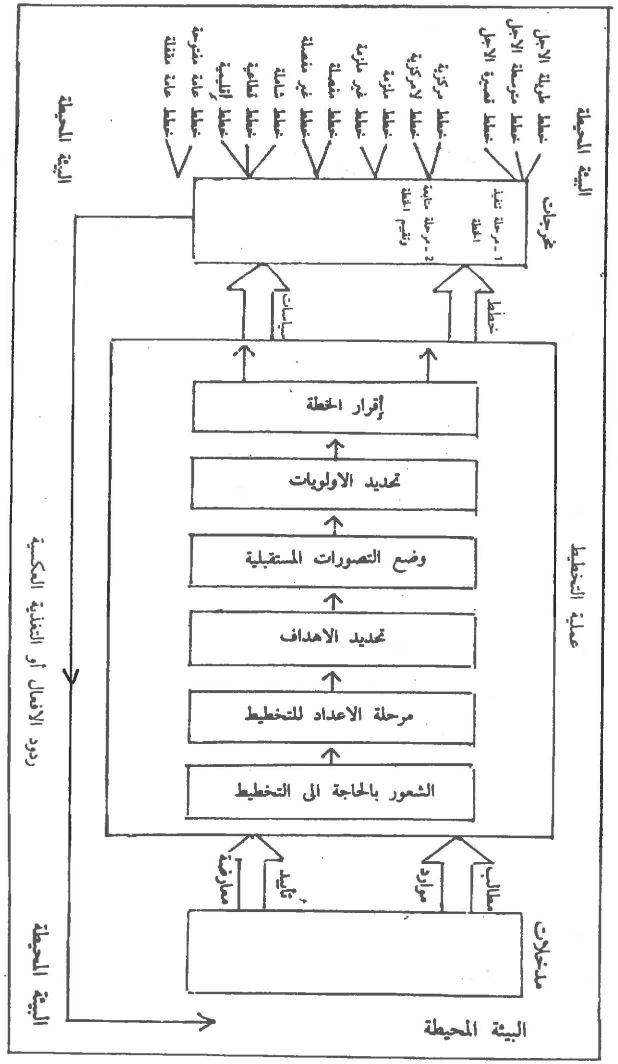
خامساً : مرحلة وضع وتحديد أولويات الخطة Setting priorities

سادساً : مرحلة إقرار الخطة Selecting the plan

الشعور بالحاجة إلى التخطيط:

يعد الشعور بالحاجة إلى التخطيط من أولى الخطوات الرئيسية في عملية التخطيط التي توجد في الأساس بناء على وجود أسباب محددة تدعو إلى القيام بعملية التخطيط على أي مستوى كان. وينبغي على مؤسسات وضع الخطط العامة أن تشعر بالحاجة إلى التخطيط تجاه مشكلة محددة يواجهها النظام السياسي والإداري، مثل الحاجة إلى التخطيط فيما يتعلق بمشكلة البطالة أو التضخم أو تلوث البيئة. وتبرز أهمية الحاجة إلى التخطيط في وقت الأزمات التي تحدث في العادة نتيجة للافتقار إلى عملية التخطيط، عليه فإن الشعور بالحاجة إلى التخطيط، يبرز في أوقات الهدوء وعدم وجود جو أو مناخ سياسي واقتصادي واجتماعي مشحون بالتوتر مثل الاضطرابات وأحداث الشغب.

إن الشعور بالحاجة إلى التخطيط يجنب النظم السياسية والإدارية الوقوع في العديد من المشاكل، نظراً لأن المعالجة المبكرة للمشاكل التي تثيرها الظروف البيئية المحيطة تسفر في العادة عن وجود علاج للمعضلات مهما كانت مستعصية. كما تبرز الخطوة الأولى في عملية التخطيط مدى أهمية الاستفادة من التقدم العلمي والتكنولوجي والبحوث العلمية في مجال الإدارة التي قد تساعد الأجهزة القائمة بعملية التخطيط على تدارك العديد من المشاكل التي تواجهها أو التي ستواجهها الدولة في وقت مبكر من وقوع المشكلة. فالشعور بالحاجة إلى التخطيط لا يعكس مجرد حدس شخصي بوجود مشكلة أو مشاكل تثيرها الظروف المحيطة وتستحق المواجهة عن طريق إعداد خطط عامة. فالشعور بالحاجة إلى التخطيط قد يساعد الأجهزة القائمة بوضع الخطط العامة على معالجة وتدارك العديد من المشاكل التي تواجهها النظم السياسية والإدارية في وقت مبكر من وقوع المشكلة.



شكل 4-1
نظام التخطيط على مستوى النظام السياسي والإداري

مرحلة الإعداد للتخطيط:

تجري اتصالات مكثفة في هذه المرحلة بين المؤسسات والمنظمات العامة التي لها صلة بوضع الخطط العامة وتنفيذها، على اعتبار أن مشاركة الأجهزة المنفذة للخطة سيدعم من إمكانيات نجاح تنفيذ الخطة العامة فيما بعد. وتطالب الجهات المسؤولة عن وضع الخطط العامة كل الأجهزة التي لها صلة بالخطة العامة بتقديم دراسات وتقارير وافية عن الإمكانيات والمشاكل التي تواجهها قطاعاتهم، حتى يمكن وضع تصورات مستقبلية للتعامل مع مثل هذه الأوضاع القائمة.

كما تبرز هذه المرحلة مدى أهمية اعداد البيانات والمعلومات التي يعتمد عليها المشاركون في وضع الخطط العامة، وبالتالي فإن هذه المرحلة تعتبر هامة جداً نظراً لأن الخطوات اللاحقة يتوقف نجاحها إلى حد كبير على اتقان مرحلة الاعداد للتخطيط. فاعداد البيانات والمعلومات اللازمة لعملية التخطيط ليس بالخطوة الهينة كما قد يتبادر للذهن لأول وهلة، نظراً لأنها مرحلة معقدة تتكون من عدة مراحل فرعية تتراوح ما بين الاستفادة من تجارب سابقة مشابهة إلى القيام بمهمة حصر الموارد المادية والبشرية على مستوى النظم السياسية والإدارية. ويتم الاستعانة بأحدث ما توصل إليه العلم والتكنولوجيا من أساليب ميدانية وأبحاث نظرية في عملية إعداد البيانات والمعلومات المتعلقة بكافة القطاعات التي تغطيها الخطة العامة للدولة.

تحديد الأهداف المنشودة من الخطط العامة:

مما لا شك فيه أن لكل نوع من الخطط أهدافاً محددة تسعى الجهات المعنية بالتخطيط إلى تحقيقها، وهذه الأهداف المرجوة قد تتعدد بحيث تشمل تحقيق عدة أهداف في نفس الوقت، أو أنها قد تنحصر في تحقيق هدف واحد محدد. فأهداف الخطط العامة قد تتمثل في رفع القدرة الإنتاجية

في المجالات الزراعية والصناعية وتحسين قطاع الخدمات في نفس الوقت، أو قد تنحصر في هدف واحد مثل خفض مستوى البطالة أو التضخم إلى مستوى معين أو زيادة مستوى الصادرات بنسبة معينة، أو حفظ الأمن والنظام في الدولة. ومهما تعددت أو انحصرت أهداف الخطط العامة، فإن النقطة الجوهرية التي يجب أخذها في الاعتبار في هذه المرحلة هي وضوح تحديد مفهوم الأهداف المنشودة من الخطط العامة. إن عدم تحديد وتوضيح مفهوم الأهداف المنشودة للخطط العامة قد يؤدي في نهاية المطاف إلى لبس واختلاط في المفاهيم والمعايير التي تجسدها الخطط العامة في مراحلها اللاحقة.

كما تعكس الأهداف المنشودة للخطط العامة في الغالب مطالب الأفراد والجماعات الرسمية وغير الرسمية تجاه النظام السياسي والإداري، وهي ولا شك مطالب متباينة إن لم تكن متناقضة في الكثير من الأحيان. فبينما تطالب مجموعة من الأفراد أو الجماعات المصلحية مثلاً بزيادة وتحسين الخدمات التي يقدمها النظام السياسي والإداري كماً وكيفاً، يلاحظ أن مجموعة أخرى من الأفراد والجماعات غير الرسمية قد تطالب في نفس الوقت بتخفيض أو الغاء الضرائب العامة حتى وإن كانت المصدر الأساسي لتمويل خطط الدولة العامة، عليه فإن النظام السياسي والإداري قد يجد صعوبة بالغة في بلورة المطالب والتوفيق بينها بحيث يمكن وضعها في أهداف واضحة المعالم. وقد تكون نتيجة التوفيق بين المطالب وضع أهداف عامة غير محددة بالدقة المطلوبة التي تتمشى وعملية التخطيط العلمي. ويلاحظ في هذا السياق أن أهداف الخطط العامة على مستوى المنظمة العامة تعتبر، إلى حد ما، أكثر وضوحاً من أهداف الخطط العامة على مستوى الدولة، نظراً للفارق بين المطالب على كلٍ من المستويين. فطبيعة المطالب تجاه منظمة عامة بعينها تعتبر أكثر دقة ووضوحاً مقارنة بالمطالب تجاه النظام السياسي ككل.

وضع تصورات مستقبلية للخطط العامة:

تتعلق مرحلة وضع التطورات المستقبلية للخطط العامة بالقدرة على التنبؤ بالأشياء والتغيرات التي قد تشهدها الظروف البيئية المحيطة في المستقبل، حيث إن هذه الظروف البيئية المحيطة ببعديها المحلي والدولي وبجوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية تتسم بالديناميكية والتغيير المستمر الأمر الذي يحتم على واضعي الخطط العامة استيعاب هذه الحقيقة وأخذها في الاعتبار عند القيام بعملية التخطيط سواء كان ذلك على مستوى الدولة أو على مستوى المنظمة العامة. إن وضع تصورات مستقبلية للخطط العامة ليس إذن مجرد ضرب من التخمين أو الخرافة، ولكنه يعكس وجود علم له نظرياته وأصوله المتفق عليها بين الباحثين باسم علم المستقبل Futurglogy. إن وضع تصورات مستقبلية للخطط العامة يعتمد على الاستفادة من الماضي واستيعاب الحاضر، وبالتالي فإن عملية التنبؤ بالمستقبل ما هي إلاّ امتداد طبيعي للماضي والحاضر، فالتصورات المستقبلية للخطط العامة في الدولة أو المنظمة يجب أن تتنبأ بالمستقبل المحيط بعملية التخطيط على مستوى الدولة وعلى مستوى المنظمة العامة، إلى جانب مستقبل القطاعات التي تهتم بها الخطط العامة ومستقبل العوامل البيئية المحيطة المؤثرة على الخطط العامة وما يرتبط بها من تغيرات.

كما تهتم التصورات المستقبلية للخطط العامة باكتشاف والبحث عن أي فرص مستقبلية والاستعداد التام للإستفادة منها بقدر الامكان في المستقبل، ويترتب على هذا الأمر بطبيعة الحال تحديد المعوقات والمشاكل التي تواجه تنفيذ الخطط العامة ومعالجتها إن أمكن قبل أن تصبح حقيقة واقعة، وعليه، فإن أنجح الخطط وأكثرها فعالية هي تلك الخطط التي تنتهز الفرص وتستغلها لصالحها وتتخلص من أي معوقات أو مشاكل تعترض تنفيذ الخطط العامة، استناداً إلى الفهم الموضوعي للأهداف وللأبعاد المتعلقة بعملية التخطيط بما

فيها من نقاط قوة وضعف. ومن المسائل المؤثرة والمتعلقة بوضع التصورات المستقبلية للخطط العامة، التطورات التكنولوجية وما تحدثه من آثار على مستقبل عملية التخطيط على مستوى الدولة أو مستوى المنظمة العامة. فالتصورات المستقبلية المتعلقة بالخطط العامة لا يمكنها، بأي حال من الأحوال، تجاهل أثر الثورة التقنية أو التكنولوجية باعتبارها من العوامل البيئية الهامة المؤثرة على عملية تشكيل وتنفيذ ومتابعة الخطط العامة للدولة.

وضع وتحديد أولويات الخطط العامة:

إن تعدد الأهداف التي يسعى واضعو الخطط العامة إلى تحقيقها يجب أن يتمشى وحجم الإمكانيات المتاحة للدولة، وبالتالي فإنه يجب وضع وتحديد أولويات الخطط العامة بما يتمشى وحجم الموارد المتاحة. إذن، يجب على واضعي الخطط العامة في هذه المرحلة من مراحل التخطيط أن يحددوا الأولويات التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار دون غيرها في ظل الإمكانيات المادية والبشرية والتكنولوجية المتاحة، وفي إطار الاستجابة للضغوط الاجتماعية والسياسية المحيطة.

وتتطلب مرحلة وضع وتحديد الأولويات في عملية التخطيط من المسؤولين والمعنيين ترتيب الأهداف العامة التي يسعون إلى تحقيقها ترتيباً منظماً، يعكس أهمية كل منها في سُلم قائمة الأهداف المحددة والمتفق عليها. وتستند عملية ترتيب الأولويات في قائمة محددة على أولوية بعض الأهداف على الآخر. وبالطبع قد تؤخذ بقية الأهداف في أدنى التسلسل الهرمي للأولويات في الاعتبار، إذا ما وجدت إمكانيات إضافية كفيلة بتحقيقها. كما أنه يجب على القائمين بعملية التخطيط في مرحلة تحديد الأولويات أخذ متغير الزمن في الحسبان، باعتبار أن أولويات أهداف الخطط العامة طويلة الأجل قد تتأثر بدورها بالمستقبل بعيد المدى.

إقرار الخطط العامة:

ترتبط المرحلة الأخيرة في عملية التخطيط باقرار الخطط العامة بتطوير خطط عمل Action Plants توضح الخطوات التي يجب اتباعها في مرحلة تنفيذ الخطط العامة بالطريقة الأنسب أو الأمثل لتحقيق الأهداف المنشودة للخطط العامة. ولقد طور الباحثون عدة أساليب تساعد في تطوير خطط عمل ملائمة، والتي من أمثلتها نماذج اتخاذ القرارات التي ينطلق بعضها من فرضية أن عقلانية صانعي القرار تتوقف على عملية الاختيار بين البدائل المتاحة التي تخضع لعملية تقييم تحدد إيجابيات وسلبيات كل نتيجة من النتائج المترتبة على كل بديل من البدائل المتاحة. فإقرار الخطط العامة يعكس إذن، دراسة كل الاحتمالات والظروف البيئية المحيطة بالخطط العامة من حيث احتمالات الفائدة والخسارة في الحاضر والمستقبل، إلى جانب اضفاء الطابع القانوني من جانب جهات الاختصاص عليها. وفي مرحلة اقرار الخطط العامة التي تتوقف بطبيعة الحال على المراحل السابقة، تتوفر البيانات والمعلومات المتعلقة بالإمكانيات المادية والبشرية والتكنولوجية المتاحة والتوقعات المستقبلية وترتيب الأولويات، إلى جانب تطوير خطط عمل مناسبة يمكن من خلالها اختيار البديل الأنسب من جانب صانعي القرار الذي يحقق أهداف الخطط العامة، أو على الأقل، بعض أهداف الخطط العامة في إطار الإمكانيات المتاحة.

مخرجات نظام التخطيط

إن مخرجات نظام التخطيط، هي ببساطة مجموعة السياسات أو الخطط العامة التي تم تبنيها من قبل المؤسسات السياسية المسؤولة عن عملية اتخاذ القرارات. ولا تقتصر مخرجات نظام التخطيط على مجرد تنفيذ الخطط العامة، ولكنها تشمل أيضاً مرحلة متابعة وتقييم الخطط العامة. كما تتعلق مرحلة تنفيذ الخطط العامة بعدة أنماط ونماذج للخطط العامة التي قد تعكس جوانب، مثل

المدى الزمني ومستوى المركزية ونطاق التخطيط ودرجة الإلزام والتفصيل(11).

ويشير الشكل رقم 4 ـ 1 إلى وجود مرحلتين من مراحل مخرجات نظام التخطيط تتعلق، أولاهما بتنفيذ الخطط العامة «Implementing the Plan»، وتنصب ثانيتهما على متابعة وتقييم عملية تنفيذ الخطط العامة «Following up and evaluating the plan». إن إقرار الخطط العامة كمرحلة أخيرة من مراحل عملية التخطيط يستلزم بدوره بدء مرحلة جديدة من نوع آخر تتعلق بالتنفيذ. وتلعب المنظمات العامة في هذه المرحلة دوراً ملحوظاً، باعتبارها الجهات المسؤولة عن تنفيذ الخطط العامة. فالأجهزة البيروقراطية وقيادتها قد تتحمس لتنفيذ بعض الخطط العامة دون الأخرى، نظراً لجملة من العوامل تتعلق بمدى تحمسها وتأييدها وما مدى مشاركتها في وضع الخطط العامة. كما أن منظمات الإدارة العامة قد تتباطأ ولا تقوم بتنفيذ بعض الخطط العامة لعدة أسباب من بينها التنافس والصراع بين المنظمات العامة، وتعارض مصالح القيادات الإدارية مع أهداف الخطط العامة، وعدم توفر الإمكانيات اللازمة. إن عدم تنفيذ الخطط العامة قد يثير نوعاً من الاستغراب، على أساس أن هذه الأجهزة هي المسؤولة عن مرحلة التنفيذ، ولكننا لا نود عموماً الخوض في هذه المعضلة التي تتعلق بمساوىء الأجهزة البيروقراطية التي من طابعها التحمس والجد في تطبيق الخطط العامة في بعض الأحيان والتباطؤ والكسل أو الامتناع عن التنفيذ في بعض الأحيان الأخرى التي تتعارض فيها مصالحها مع أهداف الخطط العامة. ولكن يجب التنويه في هذا السياق إلى أن منظمات الإدارة العامة لا يمكنها تجاهل أوامر التنفيذ لفترة طويلة وبنفس الكيفية، نظراً لأن هناك أولويات بين الخطط العامة بحيث إن بعضها لا يمكن تأجيله مهما كانت المبررات والبعض الآخر قد يكون مثيراً للجدل، وبالتالي فإن عملية تنفيذه قد تصبح بدورها مثيرة للجدل والصراع والتنافس بين القيادات الإدارية وأعضاء المنظمات العامة من ناحية أو بين منظمات الإدارة العامة وبين المؤسسات السياسية المختصة بوضع الخطط العامة من ناحية أخرى.

أما الخطوة التالية في مرحلة تنفيذ الخطط العامة، فتتعلق بمتابعة وتقييم عملية التنفيذ نفسها، حيث تقوم أجهزة حكومية وأجهزة رقابية داخلية وأخرى خارجية بمتابعة تنفيذ الخطط العامة وتقييم هذه العملية من حيث الصعوبات والمشاكل التي تواجهها ومدى نجاح أو عدم نجاح عملية التنفيذ. وتتطلب هذه الخطوة المتعلقة بالمتابعة والتقييم اعداد تقارير دورية عن سير العمل بإيجابياته وسلبياته والإشارة إلى أي تحديات تواجه عملية تنفيذ الخطط العامة. وتهدف كل الجهود السابقة إلى انجاح الخطط العامة عن طريق إبراز أهداف الخطط العامة من حيز النظرية إلى مجال التطبيق الذي قد يختلف إلى حد ما عما كان متوقعاً.

وطالما أن نظام التخطيط يتسم بالديناميكية والتكيف مع الظروف البيئية المحيطة، فإن ردود الأفعال الناتجة عن تطبيق الخطط العامة، وما يرتبط بها من عملية متابعة وتقييم، سيتم تغذيتها عكسياً من جديد إلى الظروف البيئية المحيطة ومن ثم إلى نظام التخطيط عن طريق المدخلات لكي يتم تعديل الخطة أو الخطط العامة إذا لزم الأمر. ولكن قبل الحديث عن نظام التغذية العكسية نود أن نشير إلى أن هناك عدة نماذج أو أنماطاً للخطط العامة في مرحلة المخرجات. إذن، يتضح مما سبق أن مخرجات نظام التخطيط تعكس وجود ثلاث مراحل أساسية هي:

مرحلة تنفيذ الخطط العامة «Implementing the Plan»

مرحلة تقييم الخطط العامة «Evaluating the Plan»

مرحلة الاستعداد لتعديل الخطط العامة إذ لزم الأمر «Rivising the Plan»

وكما سبق وذكرنا، فإن تصنيف أو تقسيم الخطط العامة يمكن أن يعكس عدة معايير مثل الزمن أو مستوى المركزية ودرجة الإلزام والتفصيل ونطاق الخطط، ومدى توفر الإمكانيات من عدمه، وبالتالي يمكننا تحديد أربعة عشر نوعاً من الخطط العامة هي على التوالي(12):

- خطط عامة طويلة الأجل
- خطط عامة قصيرة الأجل
- خطط عامة متوسطة الأجل
- خطط عامة مركزية
- خطط عامة لا مركزية
- خطط عامة ملزمة
- خطط عامة غير ملزمة أو اختيارية
- خطط عامة مفصلة
- خطط عامة غير مفصلة أو إجمالية
- خطط عامة قومية شاملة
- خطط عامة قطاعية
- خطط عامة اقليمية
- خطط عامة مفتوحة
- خطط عامة مقفلة

إذن، فتقسيم الخطط العامة يمكن أن يعكس متغير الزمن حيث تقسم الخطط العامة إلى طويلة ومتوسطة وقصيرة الأجل، أو درجة المركزية حيث تصنف الخطط إلى مركزية ولا مركزية، أو درجة الالزام حيث تقسم إلى ملزمة وغير ملزمة، أو من حيث درجة التفصيل حيث تقسم إلى خطط مفصلة وأخرى غير مفصلة، أو حسب نطاق الخطة وبالتالي تقسم إلى خطط شاملة وقطاعية واقليمية، أو من حيث تحديد إمكانيات الخطة ومن ثم تقسم إلى خطط عامة مفتوحة وأخرى مغلقة.

الخطط العامة طويلة الأجل:

إن مفهوم الخطط العامة طويلة الأجل مفهوم نسبي عموماً، نظراً لعدم وجود معايير محددة متفق عليها بخصوص المدة الزمنية المحددة لمثل هذا النوع من الخطط العامة. فبينما يعتبر البعض مثلاً أن الخطط العامة طويلة الأجل تقع في إطار سنتين فقط، يعتبر البعض الآخر أن هذه المدة قد تصل إلى فترة عشرين عاماً أو أكثر[13] ولكن التخطيط طويل الأجل الذي يعكس متغير الزمن هو ما يزيد في العادة عن خمس أو عشر سنوات. على كل حال، إن تحديد الفترة الزمنية للخطط طويلة الأجل هو مسألة تقديرية تعكس نوعية وطبيعة الخطط العامة نفسها.

فطالما أن الفترة التي تغطيها الخطط العامة طويلة الأجل هي عموماً فترة طويلة، فإن عامل التنبؤ يصبح محل جدل نظراً لأن تغيير الظروف البيئية المحيطة في الأمد الطويل يعد أمراً يصعب تصوره بدقة. كما أن تكلفة الخطط طويلة الأجل تكون في الغالب باهظة التكاليف، على اعتبار أن حجم الإمكانيات المادية والبشرية والتكنولوجية المعدة لإعداد وتنفيذ هذا النوع من الخطط العامة في فترة زمنية قد تصل إلى عشر سنوات يشكل نسبة كبيرة وملحوظة من امكانيات الدولة. فالأموال التي ترصد للخطط طويلة الأجل هي أموال طائلة تمثل نسبة ملحوظة من الميزانية العامة للدولة. كما أن الوقت والجهد الذي يبدله أعضاء المؤسسات السياسية المختصة بوضع الخطط العامة طويلة الأجل وأعضاء منظمات الإدارة العامة المكلفة بتنفيذ هذه الخطط يعتبر أيضاً وقتاً وجهداً مكلفاً للنظام السياسي والإداري. لكن الأهداف التي تسعى الخطط العامة طويلة الأجل إلى تحقيقها، هي أهداف تحقق المصلحة العامة مما يجعل تكاليفها مهما ارتفعت لها ما يبررها ولا مفر منها في الكثير من الأحيان.

الخطط العامة قصيرة الأجل:

هي خطط عامة يصل مداها في العادة إلى مدة سنة، وبالتالي فهي أكثر شيوعاً واستعمالاً من جانب كافة النظم السياسية والإدارية. وطالما أن الفترة التي تغطيها هذه الخطط قصيرة الأجل هي مدة سنة أو أقل، فإن التنبؤ أو التوقعات بشأنها تعتبر أقرب إلى الصواب، إلى جانب أن تكاليفها تعتبر أيضاً متواضعة بالنسبة لإمكانيات الدولة مقارنة بالخطط العامة طويلة الأجل. والأهم من كل ذلك أن مردود الخطط العامة قصيرة الأجل يمكن إدراكه وملاحظته من قبل الجميع، نظراً لأن الأهداف العامة لمثل هذا النوع من الخطط هي أهداف يسعى إلى تحقيقها في الأمد القصير. كما أن هذه الخطط العامة تتسم إلى حد كبير بالدقة، نظراً لأن امكانية التنبؤ في المدى القصير تعتبر أكثر يسراً مقارنة بالتنبؤ بالمدى الطويل كما هو الحال مع الخطط العامة طويلة الأجل.

ويلاحظ على كل حال، أن لكل من الخطط العامة طويلة الأجل والقصيرة الأجل مزاياه وعيوبه. فبالنسبة للدول التي تتبنى نظماً اشتراكية أو الدول النامية التي يلعب فيها القطاع العام دوراً بارزاً في عملية التنمية قد تجد نفسها مضطرة إلى تبني خطط عامة طويلة الأجل تطمح من ورائها إلى تحقيق أهداف محددة لا يمكن تحقيقها إلاّ عن طريق تبني خطط قومية طويلة الأجل. كما أنه يلاحظ أيضاً، أن بعض الخطط العامة تتعلق بمسائل وقتية ذات اهتمام عام، وبالتالي فإن الحاجة قد لا تدعو إلى تبني خطط عامة طويلة الأجل، وإنما الحاجة قد تدعو في مثل هذه الظروف إلى تبني خطط عامة قصيرة الأجل. والنظم السياسية والإدارية قد تتبنى عموماً خططاً عامة طويلة وقصيرة الأجل في نفس الوقت، بحيث تعالج الأمور الوقتية عن طريق تبني خطط عامة قصيرة الأجل، وتعالج الأمور بعيدة المدى عن طريق تبني خطط عامة طويلة الأجل. وهناك عموماً مجموعة من العوامل تتعلق بالظروف البيئية المحيطة قد تفرض نمطاً من أنماط معينة من الخطط العامة يتم تبنيها من جانب النظم السياسية والإدارية.

الخطط العامة متوسطة الأجل:

تمثل الخطط العامة متوسطة الأجل حلاً وسطاً بين النموذجين القصير والطويل الأجل، حيث إن مداها يتراوح في العادة ما بين أربع وسبع سنوات. وكما سنلاحظ، فإن مدى الخطط العامة متوسطة الأجل قد يفرض بعض العراقيل المتمثلة في حجم الإمكانيات المستخدمة فيها وطول المدة التي يصعب في بعض الأحيان التنبؤ بها بدقة كما هو الحال مع الخطط العامة قصيرة الأجل. ويتبنى هذا النوع من الخطط العامة النظم الاشتراكية والدول النامية التي يلعب فيها القطاع العام دوراً رئيسياً في عملية التنمية. وتعتبر الخطط العامة طويلة الأجل، عبارة عن مجموعة من الخطط المتوسطة الأجل حتى تتمكن النظم السياسية والإدارية التي تتبنى هذا النوع من الخطط تعديل خططها طويلة الأمد في حالة تغير الظروف البيئية المحيطة. كما أن الخطط العامة متوسطة الأجل قد تعتبر هي نفسها عبارة عن مجموعة من الخطط العامة قصيرة الأجل لنفس السبب السابق ذكره.

الخطط العامة المركزية:

إن مركزية التخطيط المتمثلة في حصر عملية التخطيط في مؤسسات وصنع القرارات واستثناء الأجهزة القائمة بالتنفيذ من المشاركة في وضع الخطط العامة، يعكس في العادة أسباباً أيديولوجية أو سياسية أو عسكرية. فالأيديولوجية الشيوعية مثلاً تعطي النظام السياسي فيها سلطة مركزية التخطيط، وبالتالي فإن القيادات السياسية للأحزاب الشيوعية تلعب إما دوراً مطلقاً أو على الأقل شبه مطلق في عملية التخطيط. أما فيما يتعلق بالأسباب السياسية لبروز وتبني الدول للخطط العامة المركزية، فإنها تتعلق إلى حد ما بتركيبة أو شكل الدولة السياسي على اعتبار أن الدولة البسيطة هي في العادة دولة مركزية تحتكر إلى حد كبير عملية التخطيط، أما الدولة الفيدرالية فإنها بحكم تكوينها تعكس

وجود نوع من اللامركزية في تبني خططها العامة. وأخيراً وليس آخراً، فإن هناك أسباباً عسكرية تؤدي إلى مركزية التخطيط لا سيما في أوقات الأزمات الحادة والحروب حينما تلجأ الدول إلى تبني الخطط المركزية بغض النظر عن الفلسفة الأيديولوجية أو نظام الحكم السائد.

ولا يعني ما سبق، أن منظمات الإدارة العامة لا تساهم في عملية التخطيط في إطار النظم المركزية ولو بطريقة غير مباشرة عند إعداد الدراسات وتوفير البيانات والمعلومات اللازمة لعملية التخطيط، ولكن المقصود بالتخطيط المركزي هنا أن المؤسسات السياسية المختصة بوضع الخطط العامة هي الفيصل النهائي في تبني أو عدم تبني الخطط العامة. إن الفلسفة من وراء التخطيط المركزي هي في أغلب الأحيان اطلاق يد السلطة المركزية أو النظام السياسي والإداري في تشكيل ووضع الخطط العامة التي تتمشى والمصلحة العامة، على اعتبار أن كل عملية تحتاج إلى صلاحيات وسلطات غير محدودة.

الخطط العامة اللامركزية:

تعكس الخطط العامة اللامركزية ركنين أساسيين يتعلق، أولهما بديموقراطية عملية التخطيط حيث يسمح لمنظمات الإدارة العامة بالمشاركة الفعالة والمباشرة في وضع الخطط العامة، ويتعلق الركن الثاني منهما بمسألة تفويض السلطات التي تعكس وجود استقلالية وصلاحيات كبيرة للمنظمات العامة التي تساهم في تشكيل وتنفيذ ومتابعة وتقييم الخطط العامة في وقت واحد. وتوجد الخطط العامة اللامركزية عموماً في إطار الدول المركبة، أو الدول التي تأخذ عموماً بنظام الحكم المحلي إلى جانب الدول البسيطة التي تأخذ بنظام الإدارة المحلية.

كما أن النظم الاشتراكية تعي أيضاً أهمية الخطط العامة اللامركزية، وبالتالي فإن المشروعات العامة التي تقوم على أساس فلسفة التسيير الذاتي ولا

غير مفصلة، فالخطط العامة المفصلة توضح مدى تدخل النظم السياسية ومدى حرصها على ذكر كل التفاصيل المتعلقة بالخطط العامة التي يجب في هذه الحالة أن تتبع بحذافيرها دون تقاعس، وبالتالي لا تترك أي فرصة لتأويل فقرة أو أخرى إلى غير ما تقصده الخطط العامة. والخطط العامة المفصلة تشير إلى مجهودات مكثفة مبذولة من جانب النظم السياسية والنظم الفرعية التابعة لها، نظراً لأن تبني مثل هذا النوع من الخطط العامة يحتاج إلى معلومات مفصلة كماً وكيفاً عن كل القطاعات والمجالات التي تعتبر محور تركيز واهتمام الدول.

إن القصد الحقيقي من تبني خطط عامة مفصلة على ما يبدو هو السيطرة الفعلية على كافة قطاعات الدولة، وبالتالي يمكن تسيير كافة الأمور وفق الخطط العامة للدولة. إذن، فالخطط العامة المفصلة تعني أن النظم السياسية تتدخل في كافة القطاعات والمجالات وليس العكس. وتتبنى النظم السياسية الاشتراكية مثل هذا النوع من الخطط في مرحلة التسيير الإداري للمشروعات والمرافق الاقتصادية المختلفة، وهي بالتالي تشير إلى وجود مركزية والزام لا يمكن الحياد عنه.

الخطط العامة غير المفصلة:

يعكس هذا النوع من الخطط العامة عدم الالتجاء إلى التفاصيل الدقيقة للخطوات التي يجب اتباعها من قبل مؤسسات وضع الخطط العامة. فالتركيز على هذا النوع من الخطط الذي يطلق عليه أيضاً خطط عامة إجمالية، يستلزم توضيح الأهداف العامة المتوخاة من الخطط بصورة محددة، وبالتالي يترك للجهات المنفذة كمنظمات الإدارة العامة والمشروعات العامة حرية اختيار الوسائل الملائمة لتحقيق الأهداف المنشودة من الخطط العامة الإجمالية. إذن، فالخطط العامة غير المفصلة تعكس وجود نوع ملحوظ من المرونة للأجهزة البيروقراطية وغيرها من المنظمات العامة اللامركزية يتمثل في

الاستقلالية في اختيار الوسائل الملائمة والمناسبة لتنفيذ الخطط العامة للدولة.

كما أن هذا النوع من الخطط العامة الإجمالية يعتبر أكثر شيوعاً وتقبلاً من جانب النظم السياسية والإدارية، نظراً لطبيعته المميزة والمتمثلة في ترك مجال للمناورة تتجسد في اختيار الوسائل المناسبة لتحقيق الغايات المرسومة. وتجنّب الخطط العامة غير المفصلة القائمين بوضع الخطط العامة أي مجهودات اضافية للحصول على معلومات مفصلة، نظراً لأنها تعتبر عديمة الجدوى طالما أن هذه الخطط العامة تركز على الأهداف العامة وتتجنب التفاصيل بتركها حرية الاختيار للوسائل المناسبة من جانب الجهات المنفذة. وتتبنى النظم الاشتراكية في مرحلة التسيير الاقتصادي المتسمة باللامركزية والنظم الرأسمالية والدول النامية الخطط العامة الاجمالية التي لا تهتم بالتفاصيل، وتكتفي بذكر الأهداف الاقتصادية المنشودة بصورة إجمالية.

خطط قومية شاملة:

تشمل في العادة الخطط العامة الشاملة أو الرئيسية كل إدارات المشروع أو كل أقاليم الدولة دون استثناء. فالهدف من تبني النظم السياسية والإدارية لخطط قومية شاملة هو تحقيق أهداف التنمية في جميع قطاعات الدولة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبالتالي فإن الدول التي تتبنى مثل هذا النوع من الخطط العامة تسعى إذن إلى رفع وتحسين مستوى المعيشة عن طريق زيادة الدخل القومي ورفع متوسط دخل الفرد وتحسين الخدمات بالمرافق والمجالات الاجتماعية والثقافية.

وتحتاج الخطط القومية الشاملة إلى مجهودات ومعلومات وافية عن الحاضر والمستقبل حتى يمكن تبني خطط من هذا النوع. فتجنيد الموارد المادية والبشرية والتكنولوجية يعتبر حجر الأساس في تنفيذ الخطط القومية الشاملة التي تسعى إلى تحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على

مستوى النظام السياسي والإداري ككل. ويلعب النظام السياسي والإداري بأجهزته المختلفة دوراً مطلقاً ومستمراً في عملية التنسيق والتخطيط والتنفيذ والمتابعة والتقييم ابتداءً من المراحل الأولى لتبني الخطط القومية الشاملة وحتى المراحل الأخيرة المتعلقة بتحقيق الأهداف العامة المنشودة الناتجة عن تنفيذ الخطط القومية الشاملة.

وتتبنى النظم الاشتراكية كالاتحاد السوفيتي قبل انهياره في عام 1991م والصين وبعض دول العالم الثالث، مثل فيتنام وكوريا الشمالية وكوبا، مبدأ التخطيط القومي الشامل كمنهج لتحقيق الأهداف العامة ذات الطبيعة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فهذه الدول تضع خططها العامة الشاملة على هذا المنوال بهدف تغطية كافة عناصر النشاط في المجتمع بما في ذلك القطاعات الصناعية والزراعية والبرامج الصحية والتعليمية وغيرها. كما أن الدول النامية التي يلعب فيها القطاع العام دوراً هاماً في تحقيق عملية التنمية تتبنى مثل هذا النوع من التخطيط، على اعتبار أن عملية التنمية عملية معقدة تستلزم مبدأ التخطيط القومي الشامل لكي تتم السيطرة على كافة المتغيرات التي قد تعيق تحقيق الأهداف العامة المنشودة.

الخطط العامة القطاعية:

ينصب جل اهتمام الخطط القطاعية على تحقيق أهداف قطاع معين من قطاعات الانتاج أو الخدمات مثل الزراعة أو الصناعة والصحة أو السياحة أو المواصلات. إن تركيز التخطيط على قطاع معين يوضح من ناحية أهمية هذا القطاع للدولة، ويحدد من ناحية أخرى مدى تأثير هذا القطاع على الخطط القومية الشاملة. كما أن الخطط العامة توضح الدخل الذي يتوقع أن تحققه الدولة في إطار قطاع معين مقارنة بالقطاعات الأخرى محل الاهتمام. والنظم السياسية والإدارية قد تتبنى خططاً عامة قطاعية كسياسة عامة تهدف إلى التعامل مع كل قطاع على حده، وبالتالي فإن القطاع الذي يعاني من مشاكل جمة

يصبح محل اهتمام خاص إلى درجة أن هذه النظم تتبنى خططاً عامة قطاعية لمعالجة مثل هذه المشاكل بقصد القضاء عليها. وتتبنى النظم الرأسمالية هذا النوع من الخطط كبديل للخطط القومية الشاملة، التي تتنافى والفلسفة أو الايديولوجية الرأسمالية التي تحد من تدخل الدولة بصورة مطلقة على غرار النظم الاشتراكية الشيوعية. فالنظم الرأسمالية قد تجد نفسها مضطرة للتخطيط القطاعي عندما يمر قطاع معين بمشاكل معقدة، ولكنها فيما عدا ذلك لا تضطر إلى تبني هذا النوع من الخطط.

أما النظم الاشتراكية، فإنها تقوم بعملية التخطيط القطاعي كجزء لا يتجزأ من عملية التخطيط القومي الشامل. فالخطط القومية الشاملة تضم إلى جانبها خططاً قطاعية تتمشى وأهمية كل قطاع في الدولة. أما فيما يتعلق بالدول النامية التي تولي عملية التنمية جل اهتمامها، فإنها لا تهتم في العادة بقطاعات مثل الصناعة أو الزراعة أو السياحة أو الصحة أو التعليم أو المواصلات، وبالتالي فإن هذه الخطط العامة القطاعية تعتبر إما كجزء لايتجزأ من عملية تخطيط قومي شامل، أو نتيجة للاهتمام بقطاع معين محل اهتمام خاص للدولة مثل قطاع الزراعة أو الصناعة.

الخطط العامة الإقليمية أو المحلية:

إن محور تركيز هذا النوع من الخطط العامة الإقليمية ليس على قطاع معين كما هو الحال في عملية التخطيط القطاعي، ولكن محور التركيز هنا هو إقليم أو منطقة معينة من أقاليم ومناطق الدولة المتناثرة جغرافيا، مثل المحافظات أو الولايات أو الجمهوريات أو المقاطعات. وتطمح الخطط العامة الإقليمية في العادة إلى تحقيق أهداف تعكس جوانب، مثل تطوير وخدمة المناطق الريفية والمناطق النائية أو تطوير المدن ومرافقها العامة أو معالجة تلوث البيئة في منطقة معينة من مناطق الدولة.

إن الفلسفة الكامنة من تبني خطط عامة إقليمية تعكس تحقيق النمو المتوازن في إقليم معين من أقاليم الدولة، أو بين إقليم معين وبقية الأقاليم الأخرى. ففي العادة تعكس عملية النمو عملية غير متوازنة، وبالتالي قد تحظى مثلاً أقاليم الشمال على نصيب أكبر من الموارد العامة اللازمة لتحقيق عملية التنمية من أقاليم الجنوب لأسباب تختلف في العادة من دولة إلى أخرى. ولمعالجة هذه المعضلة المتعلقة بعدم النمو المتوازن بين أقاليم الدولة يتم تبني خطط عامة إقليمية الهدف منها تطوير مناطق الجنوب مثلاً أو المناطق الأقل حظاً في عملية التنمية، حتى تصل أو تحقق مستوى متقارباً من التنمية مع بقية الأقاليم أو المناطق الأخرى الأكثر حظاً. كما أن التخطيط الإقليمي قد يسعى إلى تحقيق النمو المتوازن داخل الإقليم نفسه، عندما تكون بعض مناطق الإقليم نفسه أسوأ حالاً من بعض المناطق الأخرى لأي سبب كان.

وتتبنى في العادة الدول البسيطة والدول المركبة خططاً عامة إقليمية نظراً لأن عملية النمو غير المتوازن في جميع أقاليم أو مناطق الدولة هو، إلى حد كبير، القاعدة وما عداها هو الاستثناء. فالحكومة المركزية في الدول البسيطة تقوم بتبني خطط عامة إقليمية بهدف تضييق الهوة أو الفجوة بين المناطق الغنية والمناطق الفقيرة في الدولة. أما في الدول المركبة، فإن الحكومات المحلية تقوم في العادة بمثل هذا النوع من التخطيط بهدف تحقيق النمو المتوازن داخل الولايات أو الجمهوريات. وقد تتلقى الحكومات المحلية التي تتبنى خططاً إقليمية مساعدات من الحكومات الفيدرالية التي قد تتبنى نفس السياسة لنفس الأسباب.

خطط عامة مفتوحة:

تتبنى الدول الغنية، أو التي لها موارد كافية، هذا النوع من الخطط الذي لا تتقيد فيه الخطط العامة بمبالغ مالية محددة سلفاً. فالخطط العامة المفتوحة لا تتقيد بحجم معين من الموارد المادية والبشرية طالما أنها تسعى إلى تحقيق

الأهداف العامة للخطة التي تلتزم بمعايير محددة وضعتها الحكومة وتقوم بمتابعتها جهات رقابة مثل أجهزة التخطيط المركزي أو الخزانة.

وبالطبع لا تستطيع كل الدول تبني هذا النوع من الخطط العامة الذي يركز في المقام الأول على الأهداف العامة للخطط دون الاهتمام بالتكلفة الحقيقية لعملية التنفيذ والمتابعة. فالدول الغنية، التي لها موارد، كافية تستطيع فقط تبني هذا النوع من الخطط نظراً لتوفر السيولة والإمكانيات والتي من أمثلتها الدول المنتجة للنفط.

خطط عامة مقفلة:

إن هذا النوع من الخطط العامة يتقيد بطبيعة الحال بموارد الدولة المحددة، وعليه فإنه يتم تحديد المبالغ المالية المخصصة للخطط العامة سلفاً حتى تسير الخطة وفق هذا الإطار ولا تحيد عليه. فالخطط العامة المقفلة تتقيد وتلتزم بمبدأ المفاضلة بين الأولويات، وبالتالي فإن تحقيق كل أهداف الخطط العامة قد يصبح أمراً مستحيلاً في ضوء الإمكانيات المحدودة، وتكتفي الدول المحدودة الموارد بتحقيق أهم الأهداف في خططها العامة بسبب قلة الموارد.

وتعكس الخطط العامة المقفلة فلسفة النموذج العقلاني، الذي يدعو إلى تحقيق أكبر قدر ممكن من الفائدة بأقل قدر ممكن من التكلفة. فالنظم التي تتبنى الخطط العامة المقفلة تسعى في ظل إمكانياتها المحدودة إلى تحقيق أكبر قدر ممكن من الأهداف العامة عن طريق ترشيد واستغلال الموارد المتاحة أفضل استغلال عن طريق توفير مهارات وخبرات إدارية مؤهلة وذات كفاءة عالية، أو عن طريق دفع المواطنين إلى تأييد هذا النوع من الخطط أحياناً، أو عن طريق دفع المواطنين إلى التطوع والمساهمة الفعلية في تنفيذ وانجاح الخطط العامة كلا حسب إمكانياته أحياناً أخرى.

يتضح مما سبق، أن مخرجات التخطيط تشير إلى وجود عدة أنواع من

الخطط العامة وهي لا شك خطط عامة تحتاج إلى التنفيذ الفعلي والمتابعة من قبل المنظمات العامة المختصة، حتى يتم تحقيق الأهداف العامة المنشودة للخطة أياً كان نوعها. وعملية التنفيذ والمتابعة تحتاج بدورها إلى قيام منظمات الإدارة العامة المختصة أو التي لها علاقة مباشرة بتنفيذ نصيبها من الخطط العامة، بعملية تخطيط توضح الخطوات التي يجب أن تتبعها المنظمة للقيام بمسؤولياتها تجاه الخطة العامة. وترتبط عملية التخطيط على مستوى المنظمة العامة، إلى أبعد الحدود، بعملية التخطيط على مستوى النظام السياسي والإداري على اعتبار أن العلاقة بين النظم الفرعية هي علاقة اعتماد متبادل. فمنظمات الإدارة العامة في هذه الحالة تلتزم بالخطط العامة للدولة عن طريق قيام كل منها على حدة بمسؤولياتها تجاه تنفيذ الخطط العامة، مع الأخذ في الاعتبار طبيعة التعاون والتنسيق بين أجزاء النظام الإداري ككل.

ولا يعني هذا أن وظيفة منظمات الإدارة العامة تنحصر فقط في مهمة تنفيذ ما يخصها من الخطط العامة، ولكن كما أكدنا سابقاً فإن هذه الأجهزة البيروقراطية تقوم بدور فعال لا يمكن تجاهله في عملية التخطيط على مستوى الدولة حتى في نظم الحكم المركزية. فنظام التخطيط الذي يتكون من عدة أجزاء لا يمكنه تجاهل دور نظمه الفرعية، والتي من أهمها التنظيم البيروقراطي الذي يلعب دوراً هاماً في تزويد مؤسسات صنع الخطط العامة بالبيانات والمعلومات والاقتراحات اللازمة لإقرار الخطط العامة أياً كان نوعها.

وعملية التخطيط على مستوى المنظمة العامة تأخذ في العادة نمطين يفصل أولهما بين القائمين بعملية التخطيط من القادة الإداريين وبين أعضاء التنظيم البيروقراطي، ويدمج ثانيهما بين القائمين بالتخطيط والمنفذين للخطة على مستوى المنظمة العامة. وبالطبع فإن عملية الدمج بين القائمين بالتخطيط والقائمين بعملية تنفيذ الخطة يجنب المنظمة العامة الكثير من المشاكل التي قد تسهم بدورها في انجاح عملية التخطيط والتنفيذ على مستوى المنظمة العامة.

فالقائمون بالتخطيط قد يكونوا بعيدين عن الواقع الذي يصاحب عملية التنفيذ، وبالتالي فإن المنظمة العامة قد تجد نفسها في وضع يوسع الفارق أو الفجوة بين النظرية والتطبيق. كما أن دمج عملية التخطيط بعملية التنفيذ قد يزيد من مستوى الحماس والتفهم بين قيادات وأعضاء منظمات الإدارة العامة، الأمر الذي يسهم في انجاح عملية التنفيذ، وبالتالي يحقق الأهداف العامة المنشودة من عملية التخطيط على مستوى المنظمة العامة التي تعتبر بدورها مكملة لأهداف التخطيط على مستوى النظام السياسي والإداري.

كما أن مخرجات نظام التخطيط تتعلق عموماً بأربعة أنماط من النشاطات التي تقوم بها النظم السياسية والإدارية بقصد تحقيق أهداف الخطط العامة وهي:

- نشاطات عامة استخراجية
- نشاطات عامة ذات طبيعة توزيعية
- نشاطات عامة ذات طبيعة تنظيمية
- نشاطات عامة ذات طبيعة رمزية

نشاطات ذات طبيعة استخراجية:

يتعلق هذا النوع من نشاط منظمات الإدارة العامة بممارسة نشاطات استخراجية في قطاعات الإنتاج أو الخدمات أو جباية الضرائب. وتعكس النشاطات الاستخراجية عموماً جانباً كمياً، يتمثل في مجموع حاصل الانتاج أو الخدمات أو حجم المبالغ المالية التي تمت جبايتها عن طريق الضرائب. وترتبط خطط التنمية لقطاعات معينة أو الخطط القومية الشاملة بممارسة هذا النوع من النشاطات على مستوى الدولة أو على مستوى النظام الدولي عن طريق زيادة معدلات التبادل التجاري أو تنشيط قطاع السياحة مثلاً.

نشاطات عامة ذات طبيعة توزيعية:

إن هذا النوع من النشاطات يرتبط بعملية توزيع السلع والخدمات على قطاعات معينة، أو على صعيد النظام السياسي والإداري ككل. فالدول تتبنى خططاً عامة يتم بموجبها توزيع السلع والخدمات عن طريق منظمات الإدارة العامة تمشياً مع الأهداف المنشودة للخطط العامة، التي تعكس في العادة تحقيق المصلحة العامة متمثلة في تحسين متوسط دخل الفرد والقضاء على البطالة.

نشاطات ذات طبيعة تنظيمية:

إن تنفيذ الخطط العامة في الدولة عادة ما يكون مصحوباً بنشاطات تنظيمية من قبل النظام السياسي والإداري الذي يسمح أو لا يسمح بمشاركة قطاعات معينة في الخطط العامة للدولة. كما أن هذه النشاطات التنظيمية للدولة قد تكون حجر الأساس الذي يضمن نجاح الخطط العامة التي تعتمد على تنظيم السلوك البشري على مستويات الفرد أو الجماعات أو المنظمات. فإذا كانت الخطة العامة للدولة تهدف مثلاً إلى تنمية قطاع الصناعة، فإن النظام السياسي والإداري قد يقوم مثلاً بتنظيم عملية إصدار الرخص التجارية وغيرها من المسائل الأخرى التي قد تدفع بالاستثمارات المحلية والدولية للمساهمة في هذا النوع من الخطط.

نشاطات عامة ذات طبيعة رمزية:

يتوقف نجاح الخطط العامة للدولة، في الكثير من الأحيان، على قيام الدولة بنشاطات ذات طبيعة رمزية، مثل المشاركة في الاحتفالات القومية والدينية كأساس دعائي لحرص النظام السياسي والإداري على شرعية وفائدة الخطط العامة التي يتبناها. فنشاطات الدولة ذات الطبيعة الرمزية عمل هام يعكس جانبين يتمثل، الأول في إعلام الرأي العام بمدى حرص الدولة على

تحقيق المصلحة العامة عن طريق تبني خطط عامة في المناسبات القومية والدينية المختلفة ويجسد، ثانيهما الحصول على أكبر تأييد ممكن لخطط الدولة العامة، نظراً لأن نجاح هذه الخطط يقتضي التعاون التام بين كل أفراد المجتمع الذين هم في النهاية الهدف الحقيقي للخطط العامة، ونظراً لأن زيادة مستوى التأييد للخطط العامة يعكس عامل الشرعية الذي تسعى كل النظم السياسية والإدارية للحصول عليه.

فالخطط العامة تتعلق إذن، بوجود مجموعة من الأهداف يتم تحقيقها بواسطة مجموعة من الوسائل، وبالتالي فإن الخطط العامة للدولة لا تقوم فقط بصنف أو نوع واحد من أنواع المخرجات أو النشاطات، ولكنها تعكس في العادة وجود عدة أنواع من المخرجات والخطط العامة أو النشاطات. إن أصحاب نظرية النظم لا يميزون فقط بين المخرجات وما قد يترتب عنها من نشاطات مختلفة تقوم بها منظمات الإدارة العامة، ولكنهم يميزون أيضاً بين المخرجات والخطط العامة من ناحية، وبين النتائج المترتبة على تنفيذ المخرجات أو الخطط العامة من ناحية أخرى Plans outcomes.

فالخطط العامة للنظم السياسية والإدارية قد تسعى مثلاً إلى تحقيق أهداف رئيسية، تتمثل في رفع وتحسين القدرة الانتاجية للقطاع الصناعي عن طريق وسائل تتمثل في زيادة مستوى الضرائب أو رفع الدعم عن السلع المدعمة أو عدم تدخل الدولة في الاقتصاد. وقد تحقق الدولة نمواً ملحوظاً في القدرة الانتاجية للقطاع الصناعي، ولكن ذلك قد يأتي على حساب بروز مجموعة من النتائج السلبية متمثلة في ارتفاع مستوى البطالة، حدوث اضطرابات وعدم رضى بين الجماهير نظراً لرفع الدعم عن السلع الرئيسية من المواد الغذائية، ارتفاع أسعار السلع ومستوى المعيشة بصفة عامة، وزيادة مستوى التلوث في البيئة. وهذه لا شك نتائج سلبية قد تتطلب بدورها معالجة سريعة عن طريق تبني الدولة لخطط عامة جديدة بعد أن يتم توصيل مثل هذه النتائج إلى البيئة المحيطة عن طريق نظام التغذية العكسية لكي تتم

تغذيتها من جديد إلى نظام التخطيط بالدولة.

التغذية العكسية لنظام التخطيط في الدولة

يضفي وجود نظام للاتصالات يوصل الأفعال الصادرة عن عملية تنفيذ الخطط العامة وما يرتبط بها من نشاطات منظمات الإدارة العامة، وإجمالي النتائج السلبية والايجابية الناتجة عن مخرجات نظام التخطيط إلى الظروف البيئة المحيطة، جانباً ديناميكياً يعكس وجود نظام مفتوح يتأثر ويؤثر في البيئة المحيطة. فنظام التخطيط في الدولة يمكنه متابعة عملية تنفيذ الخطط العامة وما يترتب عليها من نتائج تعكس أو لا تعكس الأهداف العامة المنشودة عن طريق نظام الاتصالات المتاح، الذي يوصل ويغذي ردود الأفعال أياً كانت إلى نظام التخطيط من جديد عبر مدخلات النظام، الأمر الذي يترتب عنه إما الاستمرار في عملية التنفيذ إذا كانت النتائج ايجابية، أو تعديل أو الغاء الخطة إذا كانت النتائج سلبية ولا تعكس الأهداف العامة المنشودة.

فعندما تكون ردود الأفعال تجاه عملية تنفيذ الخطط العامة، وما يتعلق بها من نشاطات وما يترتب عنها من نتائج إيجابية، تدرك الجهات القائمة بعملية التخطيط على مستوى الدولة ومستوى المنظمات العامة أو المنظمة العامة عن طريق المدخلات مدى جدوى الأساليب المتبعة في عملية تنفيذ الخطط العامة أياً كان نوعها ومداها. وتعتبر ردود الأفعال الإيجابية بمثابة مكافأة Reward للجهات التي قامت بعملية التخطيط والجهات التي قامت بعملية التنفيذ والمتابعة على ما قامت به من جهود وتفانٍ في خدمة المصلحة العامة. كما تجسد ردود الأفعال الإيجابية أهمية ارتفاع مستوى التأييد للنظام السياسي والإداري، نظراً لأن ذلك يضفي ويقوي من جانب الشرعية على الخطط العامة للدولة. وتعتبر ردود الأفعال الإيجابية تجاه الخطط العامة للدولة، والتي يتم تغذيتها إلى نظام التخطيط عبر البيئة المحيطة والمدخلات،

أملاً منشوداً لكل نظام سياسي ديمقراطياً كان أو دكتاتورياً، نظراً لما لذلك من أهمية في دفع النظام السياسي والإداري إلى تبني وتنفيذ مزيد من الخطط العامة حرصاً على تحقيق المصلحة العامة.

كما قد تعكس ردود الأفعال تجاه تنفيذ الخطط العامة، وما يرتبط بها من نشاطات وما ينتج عنها من نتائج سلبية وإيجابية، وجود بيانات ومعلومات تفيد الجهات القائمة بالتخطيط والتنفيذ على ضرورة تعديل أو اصلاح الخطط العامة بهدف تحقيق الأهداف العامة المنشودة. وفي العادة تتطلب الخطط العامة بأنواعها تعديلات وتحويرات بغض النظر عما تتصف به عملية الإعداد والتشكيل من دقة وبراعة. فعملية تعديل الخطط العامة لا تعني بالضرورة وجود أخطاء سابقة في عملية الإعداد الأولى، ولكنها قد تعني فقط تغيير الظروف البيئية المحيطة أو حدوث نتائج غير متوقعة في مراحل تنفيذ الخطط العامة. وحتى مع تعديل الخطط العامة بعد الاستفادة من ردود الأفعال المبدئية عن سير تنفيذ الخطط العامة، فإن عملية التفاعل بين مخرجات نظام التخطيط والظروف البيئية المحيطة تستمر، وبالتالي فإن الخطط العامة قد تعدل أكثر من مرة حتى يتم تحقيق الأهداف المنشودة. وعملية التخطيط بهذا المعنى، هي إذن عبارة عن حلقة مستمرة في التفاعل بين المخرجات والظروف البيئية المحيطة حتى في حالات الخطط العامة وتحقيقها للأهداف المنشودة.

وطالما أن نظام التخطيط هو نظام متفاعل مع البيئة المحيطة، فإن تأثير ردود الأفعال السلبية التي ترفع نسبة أو مستوى المعارضة والمطالب على مستوى التأييد يدفع بالنظم السياسية والإدارية في العادة، ولو بعد مضي فترة زمنية معينة، إلى تعديل الخطط العامة إن أمكن ذلك، أو حتى إلى الغائها وتبني خطط عامة بديلة تتمشى والتغيرات التي تشهدها الظروف البيئية المحيطة، وتمر بالتالي عملية التخطيط بعد ذلك من جديد بنفس الخطوات والكيفية التي تعرضنا لها في هذا الفصل من الكتاب.

ختام وتعقيب

يرتبط مفهوم التخطيط بعلم المستقبل، نظراً لأن الأهداف التي ترمى إليها الخطط العامة سواء كانت قصيرة أو طويلة أو شاملة أو قطاعية تتعلق بوضع تصورات مستقبلية تتعلق بمدى ملاءمة تطبيق خطط معينة في إطار منظمات الإدارة العامة. ويعتبر التخطيط من أهم عناصر العملية الإدارية على اعتبار أنه يأتي في مقدمة هذه العناصر.

إن نظام التخطيط، الذي يعتبر بدوره نظاماً فرعياً لنظام الإدارة العامة، يتكون بدوره من مجموعة أجزاء أو نظم فرعية تتمثل في الظروف البيئية المحيطة والمدخلات وعملية التحويل والمخرجات والتغذية العكسية. وتعمل النظم الفرعية لنظام التخطيط، مثلها في ذلك مثل بقية النظم الأخرى، في انسجام وتكامل تام بحيث إن أي خلل في نظام فرعي منها يؤدي بطبيعة الحال إلى وجود حالة عدم توازن في نظام التخطيط ككل. إذن، فالأجزاء المكونة لنظام التخطيط تعمل في إطار بيئي يجسد علاقات الترابط والاعتماد المتبادل بينها، وبالتالي فإن فاعلية نظام التخطيط تتأثر بطبيعة الحال بنمط العلاقة السائدة بين النظم الفرعية لنظام التخطيط.

ويقوم نظام التخطيط مثله في ذلك مثل بقية النظم الأخرى بتحويل المدخلات، بما فيها من مطالب ومعارضة وتأييد وموارد بشرية ومادية وتكنولوجية، إلى مخرجات تعكس البعد الزمني والإطار الجغرافي ودرجة التفصيل أو الإلزام. كما أن عملية التخطيط تجسد في العادة وجود مجموعة من المراحل المتسلسلة تتمثل في الشعور بالحاجة إلى التخطيط، مرحلة

الإعداد للتخطيط، تحديد الأهداف المنشودة من الخطط العامة، وضع تصورات مستقبلية، تحديد أولويات الخطط العامة، وإقرار الخطط العامة بأنواعها المختلفة.

وتتوقف فعالية نظام التخطيط عموماً على وجود نظام اتصالات ينقل ردود الأفعال ذات العلاقات بالمخرجات أو تنفيذ السياسة العامة، وما يرتبط بها من نشاطات استخراجية أو توزيعية أو تنظيمية أو رمزية، وما يترتب عنها من نتائج إيجابية أو سلبية إلى الظروف البيئية المحيطة ليتم تغذيتها من جديد إلى نظام التخطيط، الذي قد يجد نفسه مضطراً إلى تعديل أو حتى الغاء الخطط العامة في حالة ارتفاع مستوى السلبيات على الإيجابيات. إذن، فردود الأفعال تجاه الخطط العامة للدولة، إما أن تكون إيجابية تدعم من فعالية وشرعية نظام التخطيط الذي عليه أن يتكيف باستمرار مع الظروف البيئية المحيطة من أجل المحافظة على حالة التوازن والاستقرار، أو أن تكون سلبية تهدد فعالية وشرعية نظام التخطيط ما لم يتكيف مع التغيرات التي تشهدها الظروف البيئية المحيطة. ولكن فعالية نظام التخطيط تتوقف بدورها على نجاح وفعالية بقية عناصر العملية الإدارية الأخرى، مثل التنظيم والرقابة التي سنناقشها تباعاً في الفصلين القادمين.

هوامش الفصل الرابع

(1) أنظر في هذا الشأن أحمد عبد الغفار، (علم المستقبل والتخطيط الطويل) مجلة الإدارة القاهرة (4 إبريل 1970).

(2) سورة يوسف (رقم 12) آية، 47.

(3) المزيد من التفصيل أنظر سورة يوسف (12) الآيات 43 ـ 56.

(4) Luther Gulick and Lyndall Urwick (eds), Papers in the Science of Administration. New York: Institute of Public Administration, 1937.

(5) Marshall Dimock, et al, Public Administration. (New York: Holt Rinehart and Winston, 1961).

(6) هناك فارق بين مفهوم التخطيط الإقليمي الذي يقع في إطار الأقاليم المختلفة للدولة، ومفهوم التخطيط الدولي الإقليمي الذي يقع في إطار اختصاص المنظمات الدولية الإقليمية كالجامعة العربية.

(7) Henri Fayol, Industrial and Cenetral Administration, Translated BY J.A coubrough (London: England, 1930).

(8) Herbert A. Simon et. al., Public Administration (New York: Alfred Knopf, 1950), pp. 423-425.

(9) Harold F. Gortiner, Administration in the Public Sector (New York: John Wiley, 1977), pp. 137-139.

(10) عبد الكريم درويش وليلى تكلا، أصول الإدارة العامة، (القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، 1972) ص ص 256 ـ 257.

(11) أنظر في هذا الشأن التقسيمات الواردة في، أحمد صقر عاشور، الإدارة العامة: مدخل بيئي مقارن (بيروت: دار النهضة العربية، 1979)، ص ص 153 ـ 273.

(12) John Argenti, Sytematic Corporate Planning (New York: John Wiley, 1974), and Harold F Cortiner, Administration in the Public Sector, op. cit., pp. 139-143.

(13) أحمد صقر عاشور مرجع سابق ذكره ص ص 322 ـ 331.

(14) المرجع السابق، ص ص 322 ـ 331.

(15) H.Koontz and O. Donnel, Principles of Management (New York: Mc Craw Hill 1964), p. 178.

أسئلة للمراجعة عن الفصل الرابع

س 1 : ما هي عناصر العملية الإدارية، وهل تختلف هذه العناصر في إطار منظمات الإدارة العامة عنها في سياق منظمات القطاع الخاص؟

س 2 : كيف ولماذا يرتبط التخطيط بالمستقبل؟

س 3 : ما المقصود بعلم المستقبل وما علاقة هذا العلم بالإدارة العامة؟

س 4 : كيف ولماذا يختلف مفهوم التخطيط كعلم وكنشاط؟

س 5 : ما هي أنماط التخطيط القومي الشامل أو التخطيط القومي العام؟

س 6 : عرف التخطيط وأذكر عناصره؟

س 7 : ما هي أنماط التخطيط في مجال الإدارة العامة؟

س 8 : ما المقصود بنظام التخطيط، وما هي عناصره؟

س 9 : أذكر باختصار الظروف البيئية المختلفة المحيطة بنظام التخطيط في إطار منظمات الإدارة العامة؟

س 10 : أذكر بشيء من التفصيل الظروف البيئية السياسية المحيطة بنظام التخطيط؟

س 11 : أذكر بشيء من التفصيل الظروف البيئية الاقتصادية المحيطة بنظام التخطيط؟

س 12 : أذكر بشيء من التفصيل الظروف البيئية الاجتماعية والثقافية المحيطة بنظام التخطيط؟

س 13 : يعتبر نظام التخطيط انعكاساً للظروف البيئية المحيطة بأنماطها وأبعادها المختلفة اشرح ذلك في ضوء ما درست

س 14 : أذكر باختصار مدخلات نظام التخطيط؟

س 15 : ماذا يحدث لنظام التخطيط عندما ترتفع المطالب والمعارضة من ناحية. ويقل التأييد من ناحية أخرى؟ اشرح ذلك مستعيناً بالأشكال التوضيحية؟

س 16 : ما المقصود بمعارضة وتأييد نظام التخطيط، وما هي طبيعة العلاقة القائمة فيها؟

س 17 : ما مدى أهمية الموارد المادية والبشرية والتقنية بالنسبة لنظام التخطيط؟

س 18 : ما هي المراحل المختلفة التي تمر بها عملية التخطيط على مستوى النظم السياسية والإدارية؟

س 19 : ما هي المراحل التي تسبق مرحلة اقرار الخطة، ولماذا يتم ترتيب هذه المراحل بطريقة تعكس وجود أسبقيات؟

س 20 : ما هي مخرجات نظام التخطيط؟

س 21 : ما هي المراحل الأساسية التي تمر بها مخرجات نظام التخطيط؟

س 22 : كيف يمكن تقسيم الخطة العامة من حيث: الزمان، ودرجة المركزية، ومستوى الالزام، ودرجة التفصيل، ونطاق الخطة؟

س 23 : قارن بين الخطط العامة من حيث متغير الزمان؟

س 24 : قارن بين الخطط العامة الملزمة وغير الملزمة؟

س 25 : أي الخطط أنسب إلى الدول الفقيرة، وأيهما أنسب إلى الدول الغنية؟

س 26 : ما هي أنماط النشاطات التي تمارسها منظمات الإدارة العامة بقصد

تحقيق أهداف الخطة العامة؟

س 27 : قارن بين النشاطات العامة الاستخراجية والرمزية؟

س 28 : ما المقصود بنظام التغذية العكسية للتخطيط؟

س 29 : متى وكيف يكون التخطيط نظاماً مفتوحاً أو مقفلاً؟

س 30 : ما الذي استفدته من دراسة الفصل المتعلق بالتخطيط في إطار الإدارة العامة؟

الفصل الخامس

التنظيم في الإدارة العامة

إن تنفيذ الخطط العامة من قبل منظمات الإدارة العامة لا يمكن أن يحقق الأهداف المنشودة إلا في إطار هيكل تنظيمي يتم فيه عموماً تحديد الاختصاصات وتنسيق الأهداف وتوضيح النمط السائد للتسلسل الهرمي للسلطات، الذي يجسد طبيعة العلاقات التنظيمية القائمة بين النظم الفرعية لنظام الإدارة العامة من مصالح وإدارات وأقسام ووحدات عمل، وسيتم تقسيم هذا الفصل على غرار الفصل الرابع، وبالتالي سيقسم إلى المباحث أو المحاور التالية:

- ماهية التنظيم في الإدارة العامة.
- الظروف البيئية المحيطة بالتنظيم.
- مدخلات التنظيم في الإدارة العامة.
- مخرجات العملية التنظيمية.
- نظام التغذية العكسية التنظيمية.
- ختام وتعقيب.

ماهية التنظيم في الإدارة العامة:

إن توضيح مفهوم التنظيم في الإدارة العامة يحتم علينا بادىء ذي بدء توضيح طبيعة العلاقة بين هذا المفهوم وغيره من المفاهيم الأخرى ذات الصلة بالموضوع. فمن المفاهيم التي يجب توضيحها في البداية مفهوم المنظمة organization حيث إن أدبيات الإدارة تشير إلى أن مفهوم التنظيم يستخدم في الكثير من الأحيان كمرادف أو بديل لمفهوم المنظمة، وبالتالي يجب علينا أن نميز بين مفهوم التنظيم كإسم ومفهوم التنظيم كفعل. فعندما يستخدم مفهوم التنظيم كمرادف لمفهوم المنظمة، فإنه يجب علينا أن ندرك بأننا نتحدث عن جهاز أو كيان بيروقراطي، مثل الوزارات أو الإدارات أو المصالح العامة، ولكن عندما يستخدم المفهوم كفعل organzing، فإننا يجب أن نعلم بأننا نتحدث عن عنصر من عناصر العملية الإدارية أو الكيفية التي بموجبها تقوم منظمات الإدارة العامة بنشاطاتها المختلفة.

أما فيما يتعلق بطبيعة العلاقة بين مفهوم التنظيم كإسم ومفهوم التنظيم كفعل، فإنه يتمثل في طبيعة العلاقة القائمة بين منظمات الإدارة العامة من ناحية وعناصر العملية الإدارية من ناحية أخرى. فالمنظمات العامة التي تسخر كافة إمكانياتها ومواردها لتحقيق أهداف السياسة العامة تحتاج بالضرورة إلى عملية تنظيمية أو إلى إعادة تنظيم هياكلها الإدارية تمشياً مع طبيعة الظروف البيئية المحيطة. فالظروف البيئية المحيطة قد تلزم منظمات الإدارة العامة بإعادة النظر في هياكلها التنظيمية القائمة حتى يمكنها مواكبة التغيير والتكيف مع الظروف البيئية المحيطة. نخلص مما سبق، إلى أن مفهوم التنظيم قد يستخدم كمرادف لمفهوم المنظمة أو كمرداف للعملية الإدارية، وبالتالي فإنه يعرف في الحالة الأولى بأنه نظام أو وحدة اجتماعية يتم تصميمها على شكل تنظيمي معين لتحقيق أهداف محددة، ويعرف في الحالة الثانية بأنه أحد الوظائف الإدارية للمنظمة وهو يتضمن تحديد أوجه النشاطات المختلفة في المنظمة أو المنشأة

وتوزيعها على العناصر الأساسية فيها[1]. فالمنظمات العامة تحتاج، بطبيعة الحال، إلى تنظيم إداري حتى تتمكن من توزيع العمل بين أعضائها من قادة وموظفين عموميين بشكل يوضح علاقات ومسؤوليات كل منها تجاه الآخر.

ومن المفاهيم الأخرى التي يجب توضيحها في هذا السياق مفهوم النظام، الذي يقصد به كما أوضحنا سابقاً، كيان ترتبط أجزاؤه مع بعضها البعض في علاقات اعتماد متبادل من أجل تحقيق هدف أو أهداف محددة. إن مفهوم النظام، بهذا المعنى يتوافق مع مفهوم التنظيم الذي هو في حد ذاته نظام متكون من أجزاء أو نظم فرعية تربطها علاقات اعتماد متبادل، ولكن يجب التنبيه في هذا المقام إلى أن مفهوم النظام أوسع وأشمل من مفهوم التنظيم، على اعتبار أن التنظيم كنظام هو في واقع الأمر عبارة عن جزء من كل، وبالتالي يمكننا القول بأن التنظيم عبارة عن نظام فرعي لنظام الإدارة العامة التي هي بدورها نظام فرعي للنظام السياسي وهكذا إلى أن نصل إلى نظام الكون ككل.

وآخراً وليس أخيراً، فإن مفهوم التنظيم يختلف عن مفهوم العملية التنظيمية على اعتبار أن المفهوم الأخير هو عبارة عن جزء من كل. فالتنظيم كنظام يتكون بدوره من مجموعة نظم فرعية هي البيئة المحيطة والمدخلات والعملية التنظيمية والمخرجات والتغذية العكسية. إذن، فالعملية التنظيمية نظام فرعي ينصب بدوره على أوجه معينة للتنظيم مثل الهيكل التنظيمي وعلاقات السلطة في منظمات الإدارة العامة.

إن المتفحص لأدبيات الإدارة يلاحظ بجلاء عدم وجود اتفاق شامل أو عام على مفهوم التنظيم، نظراً لوجود تعريفات مختلفة لنفس المفهوم. ويرجع الاتفاق على إعطاء تعريف موحد لمفهوم التنظيم كعنصر من عناصر العملية الإدارية لاختلاف المدارس الفكرية في علم الإدارة. فالتنظيم كوظيفة بالنسبة لماكس فيبر مثلاً هو مفهوم جامد في إطار المنظمات البيروقراطية المثالية، حيث إن التعامل مع النظام الإداري يتم على أساس أنه نظام مغلق معزول عن

الظروف البيئية المحيطة، أما مفهوم التنظيم بالنسبة لأصحاب مدرسة النظم فإنهم يتعاملون معه على نقيض آراء المدرسة الكلاسيكية في الإدارة، وبالتالي فإن سمة الديناميكية هي القاعدة وما عداها هو الاستثناء نظراً للتفاعل المستمر بين التنظيم والظروف البيئية المحيطة.

فالتنظيم بالنسبة ليرويك أحد أقطاب المدرسة الوظيفية في الإدارة، هو تحديد لأوجه النشاط اللازمة لتحقيق الأهداف أو الخطط وترتيبها في مجموعات أو مصفوفات يمكن إسنادها إلى أعضاء التنظيم للقيام بها[2]. ومن التعريفات الأخرى ما يركز على توجيه أوجه النشاط اللازمة لتحقيق الأهداف والخطط وإسناد هذه النشاطات إلى إدارات تنهض أو تقوم بها وتفويض الصلاحية اللازمة لإدارتها[3]. ولا يعني عدم الاتفاق على إيجاد تعريف شامل للتنظيم القول بعدم وجود عناصر محددة للتنظيم، حيث يمكن تلخيص ذلك في جملة العناصر التالية[4]:

1 ـ الأعمال أو النشاطات التي تقوم بها المنظمة لتحقيق أهدافها.

2 ـ الأفراد أو أعضاء المنظمة على مختلف مستوياتهم من حيث الخبرة والمكانة الاجتماعية والسلطة والمسؤولية.

3 ـ الموارد المتاحة للمنظمة بما في ذلك الإمكانيات المادية والبشرية والتكنولوجية.

4 ـ السياسات التي تشتمل على قواعد وتعليمات وشروط متعارف عليها يسترشد بها ويلتزم بها الأفراد في إطار العمل بالمنظمة.

5 ـ النظم والإجراءات التي تم تخطيطها للقيام بالأعمال والأنشطة.

6 ـ الهيكل التنظيمي المتعلق بتحديد العلاقات الوظيفية والتسلسل الهرمي للسلطات وتحديد مسؤوليات أعضاء المنظمة.

وكما هو الحال مع التخطيط، فإن التنظيم مر في تطوره بمرحلتين

متميزتين تجسد، أولاهما التعامل مع التنظيم كنشاط، وتمثل ثانيتهما التعامل مع التنظيم وبقية عناصر العملية الإدارية كعلم على يد أصحاب المدخل الوظيفي في الإدارة. إن الدراسة العلمية للتنظيم من قبل أصحاب المدرسة الوظيفية في بداية القرن العشرين لا تعني، بأي حال من الأحوال، تجاهل البعد الزمني أو التاريخي للتنظيم كنشاط. فلقد عرفت الحضارات القديمة، كما أوضحنا في الفصل الأول من هذا الكتاب، أسلوب التنظيم في إدارة شؤونها المختلفة عن طريق توزيع وتقسيم العمل بين الأفراد كما كان الحال في مجالات الزراعة والتشييد والحرب. فالتنظيم مثله في ذلك مثل بقية عناصر العملية الإدارية مر إذن في تطوره بمرحلتين مثلتا عملية التحول من النشاط إلى العلم.

ومنذ بروز المدرسة الوظيفية للإدارة في بداية القرن العشرين، والدراسات العلمية للتنظيم وبقية عناصر العملية الإدارية تتوالى تباعاً، وتعد مدرسة النظم من أكثر المدارس الفكرية الحديثة في دراسة المنظمات العامة والخاصة على حد سواء. إن دراسة مفهوم التنظيم وفق مدخل النظم لا يعني، بأي حال من الأحوال، عدم أهمية المداخل الفكرية الأخرى بقدر ما يعني الالتزام بتطبيق إطار نظري واحد في دراسة الإدارة العامة.

إن أهمية وظيفة التنظيم قد زادت زيادة ملحوظة مع زيادة دور الدولة واتساع مهامها التي لم تعد مقصورة على الأمن والنظام، ولكنها أصبحت تشمل أيضاً مجالي الخدمات والإنتاج. ولقد شهد مجال التنظيم تقدماً ملموساً منذ قيام الثورة في مجال المواصلات والإتصالات والمعلومات بعد فترة نهاية الحرب العالمية الثانية. فالثورة في مجال التنظيم اليوم تجسد التأثير بتطبيق أحدث وأفضل أساليب الإدارة، حيث أصبحت الأجهزة البيروقراطية تستوعب تخصصات ومهارات فائقة ذات مستويات أكاديمية رفيعة. كما أن منظمات الإدارة العامة تستعين اليوم بالعقل الآلي وأحدث أدوات الاتصال مثل المبرق والبريد المصور والهاتف ومراكز المعلومات التي تزود عادة منظمات الإدارة العامة بالبيانات والمعلومات المطلوبة في وقت قصير جداً.

فعلم الإدارة الذي طور العديد من النماذج الفكرية والنظريات قرب أو ضيق في أحيان كثيرة ما بين النظرية والتطبيق، نتيجة لتوفير السيولة لمراكز البحث والتطوير المهتمة بتسخير علم الإدارة لتطوير أفضل الأساليب التنظيمية المتعلقة بتبني الهياكل الإدارية المناسبة والمتغيرات الاجتماعية والشخصية من ناحية، ونتيجة لتركيز علم الإدارة على الجوانب التطبيقية والتنظيمية في المنظمات العامة والخاصة من ناحية أخرى.

إن دراسة التنظيم في الإدارة العامة يعكس التعامل مع هذا الجانب ككل متكامل وكنظام متكون من مجموعة نظم فرعية متجانسة وتربطها علاقات اعتماد متبادل، وبالتالي فإن دراسة التنظيم في الإدارة العامة يأخذ في الاعتبار دراسة الموضوع على مستوى المنظمات العامة ككل من ناحية، وعلى مستوى كل منظمة عامة منفردة من ناحية أخرى.

فنظام الإدارة العامة يتكون بطبيعة الحال من أجزاء مختلفة أو منظمات عامة مختلفة ومتعددة يعكس الطابع المركزي، وبعضها الآخر يعكس الطابع اللامركزي. إذن، فدراسة التنظيم يحتم علينا دراسة نظمه الفرعية مثل الظروف البيئية المحيطة والمدخلات وعملية التحويل والمخرجات ونظام التغذية العكسية.

الظروف البيئية المحيطة بالتنظيم كعملية

إن العوامل البيئية المحيطة بأبعادها وجوانبها المختلفة تؤثر بطبيعة الحال على عملية التنظيم. وطالما أننا تعرضنا بالتفصيل إلى تأثير العوامل البيئية المحيطة على نظام التخطيط في الفصل السابق من هذا الكتاب، فإنه يمكننا القول بأن التعرض لنفس هذه العوامل بالتفصيل سيضفي على هذا الفصل نوعاً من التكرار على اعتبار أن الظروف البيئية المحيطة التي تؤثر على عنصر من عناصر العملية الإدارية تؤثر بطبيعة الحال على بقية العناصر الأخرى بنفس الكيفية، لاسيما وأن كل هذه العناصر ترتبط بعلاقات اعتماد متبادل. إذن،

يمكننا القول بأنه يمكن تطبيق نفس العوامل البيئية المحيطة بجوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعرضنا لها في الفصل المتعلق بنظام التخطيط على العملية التنظيمية بنفس الكيفية مع الأخذ في الاعتبار الطبيعة المميزة لكل من مفهومي التخطيط والتنظيم من ناحية، وطبيعة علاقات الاعتماد المميزة لكل من مفهوم التخطيط والتنظيم من ناحية أخرى.

فالظروف البيئية المحيطة بعملية التنظيم تتسم عموماً بالتعقيد والتداخل نظراً لعلاقات التأثير والتأثر بين هذه العوامل البيئية المختلفة. ويعرف تشيلد الظروف البيئية المعقدة، بأنها مجموعة النشاطات غير المتجانسة ذات الصلة بأعمال ونشاطات التنظيم، وبالتالي فإنه كلما وجد وزاد مستوى عدم التجانس في النشاطات ذات الصلة بالبيئة المحيطة ارتفع مستوى التعقيد في الظروف البيئية نفسها[5]. إن الظروف البيئية المحيطة يغلب عليها عدم التأكد uncertainty مما قد يعرقل عملية التنظيم في تحقق الأهداف العامة أو المصلحة العامة. فاتسام الظروف البيئية بالتعقيد يعكس في واقع الحال مفهوماً نسبياً وليس بالضرورة مفهوماً مطلقاً، وعليه بينما تعكس علاقة منظمة ما بالظروف البيئية مستوى مرتفعاً في التعقيد، يلاحظ في نفس الوقت أن علاقة منظمة أخرى بالظروف البيئية تعكس مستوى أدنى من التعقيد يسهل فهمه والتعامل معه. إن نجاح العملية التنظيمية بمنظمات أو نظام الإدارة العامة يتأثر إذن بمدى تعقيد أو بساطة الظروف البيئية، نظراً لإسباغ أو عدم إسباغ صفة التأكيد أو عدم التأكد على العوامل البيئية المحيطة. فالمنظمات العامة، التي تعمل في إطار بيئي غير معقد تغلب عليه نسبياً سمة التأكد لديها ميزة هامة تميزها عن بقية المنظمات الأخرى، تتمثل في سهولة تدفق المعلومات والبيانات التي تيسر وتسهل على العملية التنظيمية تحقيق أهدافها المحددة. أما فيما يتعلق بمسألة تعقد وتشابك الظروف البيئية المحيطة، فإن المنظمات العامة تواجه، إلى حد كبير، وجود صعوبات ملحوظة في تدفق البيانات والمعلومات التي يصعب في الكثير من الأحيان استخدامها استخداماً عقلانياً رشيداً[6].

فالظروف البيئية السياسية بجوانبها الرسمية وغير الرسمية تؤثر في عنصر التنظيم، حيث إن الدستور والتشريعات الرسمية المعمول بها في إطار النظام السياسي والإداري تؤثر في وظيفة التنظيم التي تعكس مثل هذه الظروف من حيث أخذها بالمركزية أو اللامركزية، ومن حيث ضخامة أو بساطة الأجهزة البيروقراطية، ومن حيث طبيعة العلاقات التنظيمية بين المؤسسات السياسية التي تجسد أما علاقة انفصال كما هو الحال في النظم الرئاسية، أو علاقة تداخل كما هو الحال في النظم البرلمانية. إذن، فوظيفة التنظيم تعكس، إلى حد كبير طبيعة الأيديولوجية السائدة التي قد تعقد من الوظيفة التنظيمية التي قد تغطي مجالي الإنتاج والخدمات، أو قد تيسر منها نسبياً في حالة انحصارها في النشاطات المتعلقة بخدمات كما هو الحال في النظم الرأسمالية. كما تؤثر الجوانب السياسية غير الرسمية على وظيفة التنظيم في النظم السياسية والإدارية المختلفة، على اعتبار أن الأحزاب السياسية وجماعات المصالح والرأي العام ووسائل الإعلام المختلفة قد تؤيد أو تعارض الأساليب التنظيمية والعملية التنظيمية التي تتبعها منظمات الإدارة العامة في إبراز أهداف السياسة العامة إلى حيز الوجود، وبالتالي يمكننا القول إن القيادات الإدارية وأعضاء منظمات الإدارة العامة يولون أهمية ملحوظة للجوانب السياسية الرسمية وغير الرسمية أثناء المراحل المختلفة للعملية التنظيمية.

كما يمكننا القول، بأن تأثير العوامل البيئية الاقتصادية تؤثر بطريقة ملحوظة في الوظيفة التنظيمية لمنظمات الإدارة العامة على اعتبار أن مستوى النمو الاقتصادي وطبيعة البيئة الهيكلية للنظام الاقتصادي السائد، إلى جانب طبيعة النظام الاقتصادي السائد في الدولة نفسها، يؤثر سلباً أو إيجاباً في نجاح العملية التنظيمية من عدمها. فالنظم الاقتصادية المتقدمة لديها أساليب تنظيمية أكثر كفاءة من النظم الاقتصادية المتخلفة. كما أن النظم الاقتصادية المتقدمة التي يرتفع فيها مستوى الدخل القومي ومتوسط دخل الفرد تمتلك في العادة موارد وإمكانيات ضخمة لإنجاح العملية التنظيمية مقارنة بالدول النامية التي

تفتقر عموماً إلى توفر الإمكانيات المادية والبشرية والتكنولوجية بنفس الكيفية المتوفرة في النظم المتقدمة. كما أن طبيعة النظام الاقتصادي السائد يؤثر عموماً في زيادة أو تقليص العملية التنظيمية، نظراً لأن الوظيفة التنظيمية تزداد تعقيداً في النظم الرأسمالية التي لا تتدخل مباشرة في الاقتصاد نتيجة لانحصار نشاطات منظمات الإدارة العامة على مجال الخدمات.

ومن العوامل البيئية الاقتصادية الهامة التي تلعب دوراً مؤثراً في العملية التنظيمية بالمنظمات العامة والخاصة على حد سواء، العامل أو المتغير التكنولوجي(7). فالعملية التنظيمية وما تحويه في بعض الأحيان من ضرورة إعادة تشكيل الهيكل التنظيمي تتأثر، إلى حد كبير، بتغير الظروف التكنولوجية المحيطة. فالعامل التكنولوجي يتغير باستمرار نتيجة للثورة الالكترونية والثورة التكنولوجية الثالثة أو الثورة في نظم المعلومات وبالتالي فإن نجاح أو عدم نجاح العملية التنظيمية يتوقف، إلى حد كبير، على مدى استجابتها وتكيفها مع التغيرات التكنولوجية في البيئة المحيطة (أنظر الشكل: 5 ـ 1).

أما فيما يتعلق بتأثير الظروف البيئية الاجتماعية والثقافية على الوظيفة التنظيمية لمنظمات الإدارة العامة، فإنه يمكننا القول في هذا السياق بأن العملية التنظيمية تعكس بشكل ملحوظ طبيعة وأنماط العادات والتقاليد السائدة والبنية الهيكلية للنظام الاجتماعي السائد والبيئة الهيكلية للنظام التعليمي ونوعية النظام التعليمي السائد بالنظم السياسية والإدارية.

فطالما أن نظام الإدارة العامة هو تجسيد حي للظروف البيئية المحيطة، فإن تبني أي أساليب تنظيمية أو إعادة هيكلة المنظمات العامة يجب أن يتمشى والظروف البيئية الاجتماعية والثقافية وإلا حكم عليها بالفشل الذريع حتى ولو حققت نجاحاً ملحوظاً في نظم سياسية وإدارية أخرى مختلفة من حيث ظروفها البيئية المحيطة. فطبيعة العادات والتقاليد ونوعية النظام التعليمي السائد بالنظم السياسية والإدارية لا ينحصر تأثيرها على المواطنين، وإنما يمتد ليشمل تأثيرها أعضاء المنظمات العامة الذين يزداد إبداعهم وحماسهم لتبني أساليب تنظيمية

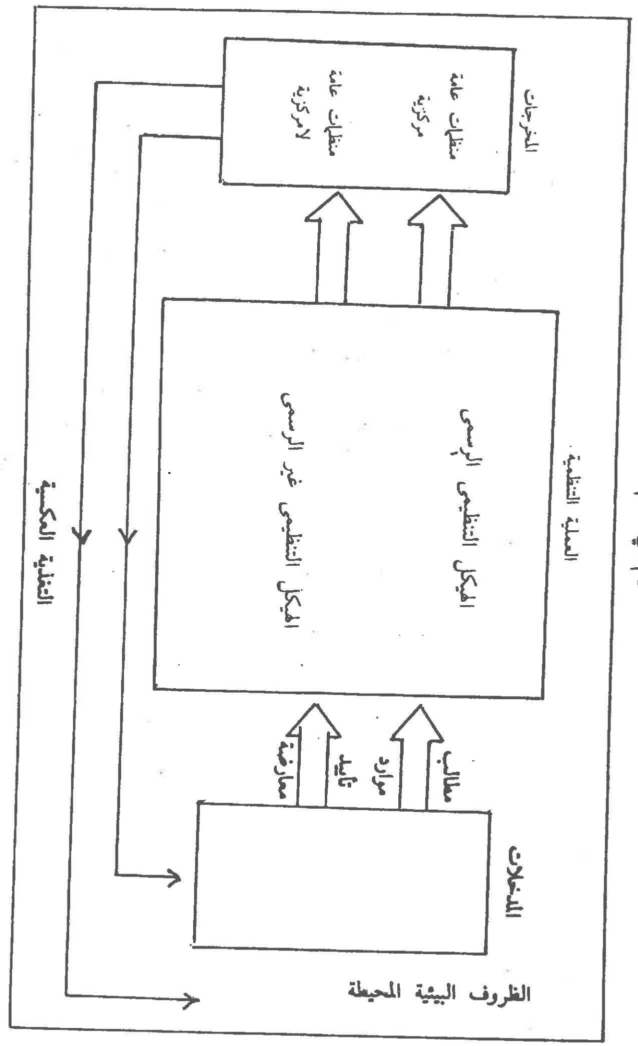
تتمشى والظروف الاجتماعية والثقافية المحيطة.

يتضح مما سبق، أن التنظيم كنظام لا يمكن أن يعيش بمعزل عن الظروف البيئية المحيطة بجوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهي ظروف تتسم بالديناميكية والتغيير المستمر، خاصة وأننا نعيش في عصر الثورة في وسائل المواصلات والاتصالات ونظم المعلومات. فتكييف العملية التنظيمية في نظام الإدارة العامة مع الظروف البيئية المحيطة يدعم من إمكانيات النجاح والفعالية الذي تسعى إليه الأجهزة البيروقراطية. فتحقيق أهداف السياسة العامة والخطط العامة للنظم السياسية والإدارية لا يمكن أن يتم إلا في حالة وجود أجهزة بيروقراطية على درجة عالية من الكفاءة والخبرة تتوفر لديها إمكانيات مادية وبشرية وتكنولوجية، وتتبنى أساليب أثبتت جدواها وقدرتها المستمرة على التكيف مع الظروف البيئية المحيطة بجوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. إن تأثير الظروف البيئية المحيطة على العملية التنظيمية يأتي عن طريق المدخلات التي سنناقشها في الجزء أو المبحث التالي من هذا الفصل (أنظر الشكل 5 ـ 1).

مدخلات العملية التنظيمية في الإدارة العامة

إن مدخلات العملية التنظيمية لا تعكس فقط بعداً يتمثل في تسخير الهياكل التنظيمية والموارد المادية والبشرية والتكنولوجية لتحقيق أهداف السياسة والخطط العامة فقط، ولكنها تعكس أيضاً بعداً أو جانباً فنياً يتمثل في استخدام هياكل وإمكانيات منظمات الإدارة العامة أفضل استخدام عقلاني ممكن. وسنتعرض في هذا الجزء من الفصل الخامس لمدخلات العملية التنظيمية بنفس الكيفية التي تم التعرض فيها لمدخلات عملية التخطيط في الفصل السابق، مع الأخذ في الاعتبار الطبيعة المميزة لكل منهما (أنظر الشكل رقم 4 ـ 1).

شكل رقم (5 ـ 1)
التنظيم في نظام الإدارة العامة



مطالب العملية التنظيمية:

إن مطالب الأفراد والجماعات والمؤسسات الرسمية وغير الرسمية تجاه العملية التنظيمية تتمثل في العادة في رفع كفاءة وفعالية منظمات الإدارة العامة، وبالتالي تحقيق أهداف السياسة العامة والمصلحة التي تجسد في نهاية المطاف مصلحة الأفراد والجماعات الرسمية وغير الرسمية. فمن المطالب الرئيسية الرسمية وغير الرسمية تيسير تحقيق مطالبهم التي تتراوح من المطالب المادية إلى المطالب المعنوية، وهي مطالب قد لا تتحقق بسهولة في حالة وجود هيكل تنظيمي على مستوى عالٍ من الفوضى والفساد الإداري، وقد تتحقق بسهولة ويسر في حالة وجود هيكل تنظيمي على مستوى عالٍ من الكفاءة والفعالية. إذن، فمطالب الأفراد والجماعات تجاه العملية التنظيمية تتركز، إلى حد ملحوظ، على وجود هيكل تنظيمي على مستوى عالٍ ورفيع من الكفاءة والفعالية حتى يمكن للأفراد التعامل مع منظمات الإدارة العامة بسهولة ويسر.

إن عدم قدرة العملية التنظيمية على تلبية مطالب الأفراد والجماعات والمؤسسات المختلفة يزيد بطبيعة الحال من حجم الضغوط على منظمات الإدارة العامة، وبالتالي فإنه في حالة ارتفاع مستوى الضغوط إلى درجة مرتفعة فإن منظمات الإدارة العامة تجد نفسها مضطرة للتكيف مع طبيعة الضغوط السائدة عن طريق تبني أسلوب أو أساليب تنظيمية معينة تعنى بمطالب الأفراد والجماعات، لا سيما وأن هذا النوع من الضغوط المكثفة قد يؤدي إلى استخدام وسائل عنف لا تهدد استقرار نظام الإدارة العامة فحسب، وإنما قد تهدد استقرار وتوازن النظام السياسي ككل. أما فيما يتعلق بالضغوط المحددة التي يمارسها الأفراد والجماعات على العملية التنظيمية، فإنها تجسد وجود وضع طبيعي يتعلق باستحالة وجود اتفاق تام على عنصر التنظيم في الإدارة العامة.

معارضة العملية التنظيمية:

تنصب معارضة العملية التنظيمية من جانب الأفراد والجماعات الرسمية وغير الرسمية على وجود تحفظات وعدم رضى يعكس درجات متفاوتة من حيث الشدة والحدة أو الإعلان والسرية، فكلما كانت المعارضة صريحة ومعلنة مثل ذلك خطورة أكبر على العملية التنظيمية، نظراً لاحتمال تحول المعارضة إلى استخدام العنف والشدة. وتستند المعارضة المعلنة والحادة في العادة إلى وجود أسباب متعددة ومتفاوتة تتعلق بالعملية التنظيمية، التي قد تعرقل بطريقة أو بأخرى تحقيق المصلحة العامة أو على الأقل مصلحة قطاعات معينة من الأفراد والجماعات.

وبالرغم من أن الأفراد والجماعات قد ترفض كل ما هو جديد ومجهول، إلا أن منظمات الإدارة العامة قد تجد نفسها مضطرة إلى تبني أساليب تنظيمية جديدة بهدف التقليل من حدة ومستوى المعارضة للوظيفة التنظيمية في الإدارة العامة. فالتغيير والتجديد إلى الأفضل، وإن تمت معارضته في البداية من قبل الأفراد والجماعات والمؤسسات الرسمية وغير الرسمية، إلا أنه قد يتجاوز هذا الوضع إلى التأييد بعد مضي فترة زمنية معينة تمثل تحولاً في مواقف واتجاهات الأفراد من حالة المعارضة إلى حالة التأييد.

إن أساليب التنظيم الناجحة والفعالة ليست بالضرورة وفقاً على نظم حكم ديمقراطية أو نظم حكم دكتاتورية أو دول متقدمة وأخرى نامية أو نظم صناعية وأخرى زراعية، فنظم الحكم بمختلف أنواعها واتجاهاتها السياسية تتبنى، أو على الأقل تسعى إلى تبني أساليب تنظيمية تضفي على أجهزتها الإدارية فعالية وكفاءة فائقة تحقق من ناحية الأهداف المنشودة للسياسة العامة والخطط العامة، وتقلل من ناحية أخرى من مستوى المعارضة. ويتوقف نجاح أو فشل أساليب تنظيمية ذات كفاءة وفعالية عالية على عدة عوامل تتعلق بالظروف البيئية المحيطة، مثل مستوى التقدم التكنولوجي ومستوى التعليم ونوعية وكم الموارد

المادية والبشرية المتاحة والمخصصة لمنظمات الإدارة العامة.

ومعارضة وظيفة التنظيم في نظام الإدارة العامة أو العملية التنظيمية لا يصدر فقط من قبل أفراد وجماعات غير رسمية، بل قد يصدر أيضاً من جانب جماعات رسمية ومؤسسات سياسية مثل السلطة التشريعية والسلطة القضائية. إن تبني أساليب تنظيمية جديدة يحتاج في معظم الأحيان إلى تشريعات ولوائح تنظيمية قد تثير معارضة الأفراد والجماعات التي قد تمارس بدورها ضغوطاً مختلفة من حيث الشدة والحدة على مؤسسات سياسية معينة، مثل السلطتين التشريعية والقضائية، بقصد التدخل لإثناء أو منع السلطة التنفيذية وأجهزتها الإدارية من تبني أساليب تنظيمية معينة، أو تنفيذ عملية تنظيمية محددة. إذن، فمعارضة العملية التنظيمية لا يأتي فقط من قبل جهات غير رسمية، ولكنه قد يأتي أيضاً من جهات ومؤسسات رسمية في حالة عدم استجابة نظام الإدارة العامة أو السلطة التنفيذية لضغوط مباشرة قد يمارسها الأفراد والجماعات غير الرسمية على العملية التنظيمية، أو لضغوط غير مباشرة يمارسها الأفراد والجماعات على السلطة التنفيذية وأجهزتها الإدارية عن طريق الاتصال وممارسة الضغوط على السلطتين التشريعية والقضائية. كما أن السلطتين التشريعية والقضائية قد تعارض بدورها تبني السلطة التنفيذية وأجهزتها البيروقراطية لعملية تنظيمية معينة، أما نتيجة لتعارضها مع الدستور أو العرف أو الرأي العام ووسائل الإعلام، أو نتيجة لصراع القوى بين الأحزاب السياسية المتنافسة، أو نتيجة لظروف اجتماعية عرقية أو اقتصادية يمر بها النظام السياسي في فترات عدم الإستقرار.

تأييد العملية التنظيمية:

إذا كانت المعارضة حالة تتجنبها نظم الحكم السياسية خاصة الديمقراطية منها، فإن التأييد يعتبر بدوره وضعاً تسعى كافة نظم الحكم الديمقراطية وغير الديمقراطية للحصول عليه ولو بنسب متفاوتة. فتبني عملية تنظيمية معينة يقصد

منه في العادة التكيف مع الظروف البيئية المحيطة من أجل التقليل من مستوى المعارضة وزيادة مستوى التأييد، الذي يعني من ناحية تدعيم فرص نجاح منظمات الإدارة العامة في تحقيق أهداف السياسة العامة عن طريق أفضل أساليب تنظيمية متاحة، ويعني من ناحية أخرى إسباغ صبغة الشرعية على أداء ووجود المنظمات العامة المركزية واللامركزية.

ويأخذ تأييد الأفراد والجماعات والمؤسسات المختلفة للعملية التنظيمية عدة أنماط تتراوح ما بين التأييد القوي والتأييد الضعيف. وقد يبدأ التأييد لعملية تنظيمية جديدة تعكس الظروف البيئية المحيطة ضعيفاً في بادىء الأمر، ولكنه يصل بعد مرور فترة تعم فيها الفائدة وتتحقق فيها المصلحة العامة إلى تأييد قوى يدعم نشاطات المنظمات العامة من ناحية، ويضفي عليها صبغة الشرعية من ناحية أخرى. أما التأييد المعتدل فيمثل نمطاً معتاداً ومألوفاً في الكثير من نظم الإدارة العامة، حيث إن الكثير من الأفراد والجماعات لا يهمها الأسلوب التنظيمي المتبع من قبل منظمات الإدارة العامة طالما أن ذلك لا يتعارض والمصلحة الخاصة لها.

وتهتم نظم الحكم الإنتخابية على عامل التأييد الذي تحظى به أجهزة الإدارة العامة. فخلال فترة الانتخابات الدورية لرئيس وأعضاء السلطة التنفيذية في نظم الحكم الرئاسية والبرلمانية والجمعية الوطنية، يتعهد المرشحون في العادة بوعود إنتخابية تدور حول الحرص وتحقيق المصلحة العامة وإصلاح الجهاز الإداري عن طريق تبني أساليب تنظيمية فعالة، والقضاء على الفساد والرشوة لمنظمات الإدارة العامة. إن تعهد المرشحين في نظم الحكم الإنتخابية ينعكس فيما بعد على السياسة العامة التي يقع عبء تنفيذها على المنظمات العامة المركزية واللامركزية. إذن، فالتعهدات الإنتخابية في نظم الحكم النيابية وما قد يترتب عنها من تبني سياسة تعكس مثل هذه الوعود فيما بعد قد تزيد من دور الدولة في الحياة العامة عن طريق تقديم خدمات أو الانخراط في عملية إنتاجية جديدة قد تتطلب إعادة هيكلية البناء التنظيمي

القائم، أو يحتاج إلى إضافة هياكل تنظيمية جديدة في قطاعي الإنتاج والخدمات. فالسياسة العامة للأحزاب العمالية أو الاشتراكية، خاصة في نظم الحكم الغربية، وأمريكا الشمالية هي إعادة بعض هيكلية البناء التنظيمي القائم أو إضافة وتطوير هياكل تنظيمية جديدة لنظم الإدارة العامة فيها تمثلت في قيام ما يعرف بدولة الرفاهية welfare state، حيث تقوم هذه الدول عن طريق أجهزة الإدارة العامة بتقديم خدمات إلى المواطنين تتمشى والاتجاه الأيديولوجي في نظم الحكم الغربية.

أما فيما يتعلق بالهياكل التنظيمية التي كانت موجودة أو قائمة في النظم الماركسية بعد عام 1917 عند قيام الثورة البلشفية في روسيا القيصرية، فقد شهدت قيام ثورة تنظيمية جذرية ترتب عنها زيادة أعباء ونشاطات منظمات الإدارة العامة زيادة ملحوظة من حيث الكم والكيف لم يشهدها التاريخ البشري من قبل، حيث ارتفع عدد الوزارات في الإتحاد السوفيتي سابقاً خلال عقد السبعينيات من القرن العشرين إلى حوالي أربع وخمسين وزارة مركزية، إلى جانب عدد آخر كبير من منظمات عامة لا مركزية مثل المشروعات العامة تقوم بوظيفة هامة في مجال الإنتاج. إن اتساع دور الدولة في النظم الماركسية بعد قيام الثورة البلشفية في عام 1917 تطلب إذن قيام ثورة أخرى في الهياكل التنظيمية لمنظمات الإدارة العامة تتمشى وأهداف السياسة العامة للإتحاد السوفيتي وبقية النظم الشيوعية قبل انهيارها في النصف الأخير من عقد الثمانينات.

كما تبنت العديد من دول العالم الثالث هياكلها التنظيمية على أساس قيام النظم السياسية فيها بدور حيوي وفعال في مجالي الإنتاج والخدمات، عن طريق منظمات الإدارة العامة المركزية واللامركزية. فعملية التنمية بالنسبة للعديد من دول العالم الثالث لا تترك لمجرد قوى السوق أو قانون العرض والطلب، ولكن تلعب فيها الدولة عن طريق منظمات الإدارة العامة دوراً فعالاً يتمشى وأهمية عملية التنمية الشاملة التي تسعى هذه الدول إلى تحقيقها.

إن الهدف الأساسي لنظم الحكم المختلفة في تبني سياسات عامة قد تتطلب إعادة النظر في هياكل تنظيمية قائمة أو حتى إنشاء هياكل تنظيمية جديدة، هو الحصول على تأييد المواطنين ككل أو على الأقل الحصول على تأييد قطاع كبير منهم. فالثورة في الهياكل التنظيمية في نظام الإدارة العامة بالنظم الماركسية تهدف مثلاً للحصول على تأييد ومساندة الطبقة العمالية التي قامت الثورة الشيوعية في الاتحاد السوفيتي من أجلها في المقام الأول. أما إعادة هيكلة التنظيم في بعض دول أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية، فإنها تسعى للحصول على تأييد الطبقة الرأسمالية التي تتحكم في النظام الاقتصادي للدولة. وتسعى دول العالم الثالث بدورها للحصول على تأييد القاعدة العريضة للجماهير في تنفيذ سياساتها العامة، التي تتطلب إعادة هيكلة البناء التنظيمي لنظم الإدارة العامة، أو قيام ثورة جذرية في الهياكل الإدارية القائمة خاصة في حالة قيام الدولة بدور رئيسي في عملية الإنتاج...

الموارد المخصصة للعملية التنظيمية:

إن نجاح أو فشل العملية التنظيمية بمختلف النظم السياسية يتوقف، إلى حد كبير وبشكل رئيسي، على الموارد والإمكانيات المادية والبشرية والتكنولوجية. فسواء مثلت العملية التنظيمية إعادة هيكلية البنيان التنظيمي بشكل تدريجي أو بشكل جذري، فإن نجاح وفعالية مثل هذه العملية يتوقف، إلى حد كبير، على الموارد المادية والبشرية والتكنولوجية المتاحة. وتتمثل الموارد والإمكانيات المتاحة في الأموال العامة والقوة البشرية بكافة مؤهلاتها وخبراتها والقدرة التكنولوجية المتوفرة.

وقد تختلف وجهات النظر في مدى أهمية العنصر المادي أو العنصر البشري أو التكنولوجي في تدعيم وتقوية فعالية العملية التنظيمية، على اعتبار أن توفر الإمكانيات المادية يمكن منظمات الإدارة العامة من توفير المهارات والخبرات اللازمة حتى من دول أخرى. فتوفير الإمكانيات المادية بالنسبة

للبعض يعد العامل الأهم في فعالية ونجاح المنظمات العامة في تحقيق أهداف السياسة العامة. ولكن البعض الآخر قد يغلب العامل البشري أو التكنولوجي على بقية مدخلات العملية التنظيمية، على اعتبار أن عنصر الموارد البشرية يتسم بالاستمرار والعطاء حتى في إطار عدم توفر الموارد المادية بالشكل المطلوب. فقوة الدولة وكفاءة وفعالية أجهزتها البيروقراطية تجسد، في واقع الحال، وجود عنصر بشري مؤهل ومستعد للتضحية في سبيل تحقيق المصلحة العامة، وبالتالي حتى إذا استطاعت بعض الدول أن توفر عن طريق ترشيد الإمكانيات المادية لديها خبرات ومؤهلات غير وطنية، فإنها لا تستطيع أن تحصل على ولاء وتضحية الموارد البشرية غير الوطنية أو القومية حتى وإن كانت مؤهلة أفضل تأهيل ممكن.

إذن، يمكن القول بأن توفر الإمكانيات المادية والبشرية والتكنولوجية معاً يعد من أهم مدخلات العملية التنظيمية، التي يتوقف نجاحها أو فشلها على توفر هذه الإمكانيات مجتمعة. ولا يعني هذا بالضرورة التقليل من قيمة وأهمية المدخلات الأخرى للعملية التنظيمية، بقدر ما يعني ترتيب هذه المدخلات في سلم الأولويات في حالة وجود البيئة المناسبة، فالإمكانيات المادية لا تغني عن وجود عناصر وطنية مؤهلة وتكنولوجية متقدمة في إطار الهياكل التنظيمية لمنظمات الإدارة العامة. كما أن العنصر البشري الوطني المؤهل لا يغني بدوره عن وجود موارد مادية كافية وتكنولوجيا متقدمة لتمكين المنظمات العامة من تحقيق الأهداف المنشودة للسياسة العامة والخطط العامة.

نخلص مما سبق، إلى أن مدخلات العملية التنظيمية المتنوعة تؤثر على فعالية الهياكل التنظيمية لمنظمات الإدارة العامة التي تعكس طبيعة التفاعل مع الظروف البيئية المحيطة. وقد تعكس الظروف البيئية المحيطة، إلى حد ما، أهمية بعض مدخلات النظام على بعض الآخر، وبالتالي يلاحظ أن النظم السياسية والإدارية قد تعول بشكل ملحوظ على عنصر التأييد، حتى وإن تطلب ذلك إعادة النظر في البنيان التنظيمي في نظام الإدارة العامة بهدف القضاء على

الفساد والرشوة مثلاً، وقد يتم التركيز أكثر على العنصر المادي في حالة توفر الإمكانيات البشرية المؤهلة سواء على مستوى الدولة أو على مستوى المنظمة الواحدة. ففي الدول التي ترتفع فيها نسبة التعليم المتوسط والعالي، يتم التركيز على الموارد المادية خاصة في حالة معاناتها من عدم توفر الإمكانيات المادية، حيث تلجأ إلى الاقتراض من الخارج من مصادر مالية عامة أو خاصة. أما الدول النامية الغنية فقد تعول أكثر على الموارد البشرية والتكنولوجية نتيجة لافتقارها إليها. فالدول النفطية تعتمد، إلى حد كبير، على الموارد البشرية المؤهلة من الخارج وعلى استيراد التكنولوجيا اللازمة لتسيير وتدعيم كفاءة وفعالية منظماتها العامة.

العملية التنظيمية

إن العملية التنظيمية، هي ببساطة تحويل المدخلات التي تعكس الظروف البيئية المحيطة إلى المخرجات التي تترتب عنها نتائج إيجابية أو سلبية يتم تغذيتها من جديد إلى البيئة المحيطة عن طريق نظام التغذية العكسية. ومن الأسئلة المثيرة للاهتمام في إطار الحديث عن العملية التنظيمية، ما يتعلق بطبيعة العمليات الرئيسية في النظام التي تربط من ناحية النظم الفرعية أو الأجزاء مع بعضها البعض، وتسهل من ناحية أخرى تكييف وتوازن النظم الفرعية مع بعضها البعض[8].

فالمقصود بالنظام في هذا الإطار هو الهيكل التنظيمي الحكومي أو الرسمي في الدولة، أما المقصود بالنظم الفرعية فهي الأجزاء المكونة للنظام وتشمل الهيكل التنظيمي والعملية التنظيمية والتكنولوجية. فالنظام بالنسبة لأصحاب نظرية النظم اسمى بكثير من مجموع الأجزاء أو النظم الفرعية، ومن ثم يجب التعامل مع النظام ككل متكامل بالرغم من أنه يتكون من عدة أجزاء متجانسة ومتداخلة[9]. ويلعب الهيكل التنظيمي الداخلي للمنظمات العامة دوراً بارزاً وهاماً في عملية التحويل التنظيمية. وتتكون عملية التحويل بطبيعة الحال

من نظم اتصالات فرعية تساعد وتسهم في تحويل المدخلات إلى مخرجات[10]. إن الخطوات الرئيسية التي تمر بها العملية التنظيمية تعكس ست مراحل رئيسية.

أولاً : إن نقطة البداية أو الإنطلاق في عملية التنظيم تتجسد في تحديد الأهداف التي تسعى السياسة العامة للدولة لتحقيقها وما قد يترتب عنها من نتائج مرغوبة أو غير مرغوبة. فالسياسة العامة تحدد عموماً أهدافاً واسعة وغير محددة في بعض الأحيان، وبالتالي فإن نجاح منظمات الإدارة العامة في تنفيذ السياسة العامة يتوقف على تحديد ومعرفة الأهداف المحددة للسياسة العامة. بل إن فعالية العملية التنظيمية تتوقف على تقدير ما قد يترتب على تنفيذ السياسة العامة من نتائج قد تكون إيجابية تحظى بالتأييد والرضى الرسمي والشعبي، أو قد تكون سلبية تحظى بالمعارضة والامتعاض الرسمي والجماهيري.

ثانياً : إن الهيكل التنظيمي للإدارة العامة يسخر ويوجه لخدمة الأهداف والنتائج المترتبة على تنفيذ السياسة العامة للدولة. فتسخير الهياكل التنظيمية لمنظمات الإدارة العامة المركزية واللامركزية لتحقيق أهداف ومراعاة نتائج السياسة العامة، يتطلب بالضرورة مراعاة مبدأ تقسيم العمل، وإسناد المهام إلى المنظمات العامة كلا حسب تخصصه وإمكانياته. فالهيكل البنياني لمنظمات الإدارة العامة يعكس، إلى حد كبير، خصائص التنظيم البيروقراطي التي حددها ماكس فيبر مثل مبدأ تقسيم العمل والتعيين على أساس المؤهلات والكفاءات وغيرها من الخصائص الأخرى التي أشرنا إليها في الفصل الثالث من هذا الكتاب.

فالعملية التنظيمية تتطلب من ناحية ضرورة تحديد النشاطات الهامة والضرورية لتحقيق أهداف السياسة العامة كخطوة أولى للعملية

التنظيمية، وتتطلب من ناحية أخرى تصنيف هذه النشاطات إلى مجموعات متقاربة من الأعمال والنشاطات التي يمكن بالتالي إسنادها إلى منظمات عامة محددة تقرر بدورها توزيع الاختصاصات فيما بعد على النظم الفرعية التابعة لها، مثل الإدارات والأقسام ووحدات العمل كخطوة ثانية للعملية التنظيمية. إن تحديد النشاطات وتوزيع الاختصاصات في إطار المنظمات العامة تتطلب بطبيعة الحال فهم الخرائط التنظيمية لمنظمات الإدارة العامة.

ثالثاً : الجمع بين المهام والأعمال ذات الطبيعة المتشابهة وتوزيعها داخل كل منظمة عامة على الإدارات والأقسام وجماعات الأعمال التابعة لها. إن توزيع المسؤوليات والاختصاصات من جانب القادة بمنظمات الإدارة العامة على الإدارات والأقسام المختلفة، يتطلب في واقع الأمر إعداد وفهم الخرائط التنظيمية التي تجسد علاقات النظم الفرعية الرأسية والأفقية وتسلسل السلطات وعلاقة المنظمة بغيرها من المنظمات العامة الأخرى.

رابعاً : تحديد مسؤوليات ومهام قادة النظم الفرعية من إدارات وأقسام وجماعات عمل، حتى يتسنى تنفيذ وتطبيق ما يخصهم من أوجه السياسة العامة التي تقع في دائرة اختصاصهم. ويتوقف حجم المسؤولية والسلطات المخولة إلى الإدارات والأقسام بالمنظمة العامة على العبء الذي تتحمله الأجهزة البيروقراطية الفرعية كماً وكيفاً تجاه عملية تنفيذ السياسة العامة. وتحدد اللوائح التنظيمية الداخلية في العادة مدى مسؤوليات ونطاق أشراف وسلطات النظم الفرعية للمنظمة العامة، وعلى رأسها الإدارات والأقسام التي يقع عليها عبء تنفيذ ومتابعة النتائج المترتبة على مراحل تنفيذ السياسة العامة.

فالتأثير المباشر للسياسة العامة على العملية التنظيمية قد يتمثل إذن،

في إعادة النظر في الهياكل التنظيمية التي قد تخضع بدورها لعملية تغيير جزئية أو كلية بحيث تتمشى وتواكب مقدار أو مستوى التغيير في الظروف البيئية المحيطة بعواملها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. فتبني الدول مثلاً لسياسة الرفاهية أو لسياسة التدخل في الاقتصاد على الصعدين الإنتاجي والخدمي، يتطلب بطبيعة الحال درجات متفاوتة من التغيير الهيكلي في البنيان التنظيمي للمنظمات العامة المركزية واللامركزية[11]. كما أن تخلي الدولة عن التدخل في الاقتصاد وتبني نظام السوق على غرار ما حدث في شرق أوربا بعد انهيار النظام الشيوعي فيها في النصف الأخير من عقد الثمانينات، يتطلب بدوره إعادة النظر في الهياكل التنظيمية التي سادت في فترة هيمنة وسيطرت فيها الأحزاب الشيوعية على السلطة في دول بولندا والمجر وتشيكوسلوفاكيا.

ففي حالة قيام الدولة بدور فعال في الاقتصاد يتم تفويض سلطات واسعة أو محددة إلى منظمات الإدارة العامة اللامركزية، مثل المشروعات العامة والشركات العامة والمؤسسات العامة والهيئات العامة. وتتمتع المنظمات العامة اللامركزية في العادة باستقلالية واسعة في اتخاذ القرارات المتعلقة بتحقيق أهداف السياسة العامة، بقصد تخليصها من الروتين الإداري الذي تخضع له في العادة المنظمات العامة المركزية.

خامساً: ترشيد المنظمات العامة لإمكانياتها المادية والبشرية والتكنولوجية لتنفيذ وإنجاز أهداف السياسة العامة في دائرة اختصاصاتها في إطار تحقيق أكبر قدر ممكن في المنفعة وتجنب أقل قدر ممكن من الخسارة. إن ندرة الموارد القومية تجعل منظمات الإدارة العامة المركزية واللامركزية ترشد مواردها المتاحة بأفضل قدر ممكن، نظراً لصعوبة الحصول على كل ما تحتاجه من موارد وإمكانيات مختلفة في

العديد من الأحيان. كما أن الصراع بين المنظمات العامة على الثروة والسلطة قد يمكن المنظمات ذات النفوذ من الاستحواذ على نصيب أكبر من الموارد المتاحة، وبالتالي قد يترك بعض المنظمات الأخرى تعاني من عجز في الموارد مما يحتم عليها ترشيد مواردها المتاحة حتى تتمكن من الصمود وإثبات مكانتها في إطار التنافس والصراع بين الأجهزة البيروقراطية المختلفة.

سادساً: التنسيق والتعاون بين منظمات الإدارة العامة من ناحية، وبين النظم الفرعية للمنظمة العامة الواحدة من ناحية أخرى بهدف تحقيق أهداف السياسة العامة. فالسياسة العامة، وإن تمت ترجمة أهدافها إلى نشاطات واختصاصات، تقع في دائرة اختصاص المنظمات العامة أو النظم الفرعية المختلفة للمنظمة العامة الواحدة، إلا أنه يجب أن ينظر إليها ويتم التعامل معها ككل متكامل الأمر الذي يتطلب ضرورة وجود تنسيق وتعاون كامل وناجح بين الأجهزة البيروقراطية المختلفة، على أساس أن تنفيذ السياسة العامة يحتاج إلى هياكل تنظيمية متداخلة ومتعاونة وقادرة على القيام بعملية تنسيق واتصالات فعالة حتى يمكن تحقيق أهداف السياسة العامة في أفضل صورة ممكنة[12].

إن الهدف الأساسي لعملية التنظيم في إطار الخطوات أو المراحل الست السابقة هو جعل التعاون الإنساني داخل المنظمات العامة المركزية واللامركزية أكثر فعالية ومتمشياً مع هدف تحقيق السياسة العامة والمصلحة العامة. فعملية التنظيم قد تتطلب إعادة النظر الجزئي أو الكلي في الهياكل التنظيمية القائمة لأجهزة الإدارة العامة، وما يرتبط بها من توزيع سلطات ومناصب وزيادة أو تقليص عدد المنظمات العامة المركزية واللامركزية أو عدد الإدارات والأقسام داخل كل جهاز أو منظمة من منظمات الإدارة العامة. . .

وطالما أننا بصدد الحديث عن العملية التنظيمية وما يرتبط بها من هياكل

تنظيمية، فإنه يجب علينا وصف وتحليل طبيعة الهياكل البنيانية للمنظمات العامة بنمطها المركزي واللامركزي. ففيما يتعلق بالحديث عن الهياكل التنظيمية للمنظمات العامة المركزية، يمكن تحديد ثلاثة مستويات مختلفة في إطار المنظمات العامة المركزية هي على التوالي[13]:

- المستوى التنظيمي الأعلى للإدارة العامة.
- المستوى التنظيمي الأوسط للإدارة العامة.
- المستوى التنظيمي الأدنى للإدارة العامة.

المستوى التنظيمي الأعلى للإدارة العامة:

يضم المستوى التنظيمي الأعلى لنظام الإدارة العامة المناصب القيادية العليا في الدولة، مثل منصب رئيس الدولة في النظام الرئاسي ومنصب رئيس الوزراء في النظام البرلماني ومناصب الوزراء أو الأمناء في معظم النظم السياسية المختلفة. وتعكس المناصب التي تقع في المستوى التنظيمي الأعلى للإدارة العامة، في واقع الأمر، طابعاً سياسياً وليس إدارياً، ومن ثم فإن فريقاً من الباحثين يستثني هذه المناصب السياسية من الدراسة. فرئيس الدولة في النظام الرئاسي أو رئيس الوزراء في النظام البرلماني يتوليان منصبيهما عن طريق الانتخابات الدورية بطريقة مباشرة في النظام الرئاسي وبطريقة غير مباشرة في النظام البرلماني، التي يتعهد فيها الحزب الفائز في الانتخابات العامة بمجموعة وعود إنتخابية يتم ترجمتها فيما بعد إلى سياسة عامة يتم الالتزام بها فيما بعد.

إن الرئيس في النظام الرئاسي ورئيس الوزراء في النظام البرلماني يعين وزراءه في العادة من نفس الحزب الذي ينتمي إليه، على اعتبار أنهم متقاربون ويدينون بنفس نظام الاعتقادات أو الأيديولوجية، بل إن الوزراء في النظام الرئاسي يعتبرون أصدقاء مقربين للرئيس ومتفقين معه في الآراء والإعتقاد، وبالتالي فإن الرئيس يختار معاونيه أو وزراءه في الأصل على أساس الولاء

والاخلاص وليس بالضرورة على أساس المؤهلات والخبرة السياسية والإدارية. ومناصب المستوى التنظيمي الأعلى في النظامين الرئاسي والبرلماني مناصب محدودة بفترة زمنية محددة، وبالتالي فهي قابلة للتغيير في حالة فشل الحزب الحاكم بالفوز في الإنتخابات العامة التي تجري خلال كل فترة زمنية معينة، كما أن الطابع السياسي لمناصب الوزراء يجيز إقالتهم أو استقالتهم من مناصبهم في ظروف بيئية معينة.

ولكي يضمن من هم في المستوى التنظيمي الأعلى لنظام الإدارة العامة تنفيذ أهداف السياسة العامة في العديد من النظم السياسية والإدارية المختلفة، يقوم الوزراء في العادة باتخاذ قرارات تتعلق بتعيينات جديدة في الوظائف القيادية التي تقع في المستوى التنظيمي الأوسط، لاسيما إذا كانت هذه الوظائف أو المناصب يتوقع أنها تشكل قوة معرقلة لتنفيذ السياسة العامة لنظام الحكم الجديد. فعدم تحمس الأجهزة البيروقراطية، وخاصة على مستوى القيادات الإدارية، قد يعرقل النظام السياسي والإداري من تطبيق وتحقيق أهداف السياسة العامة في بعض الظروف، ومن ثم فإن المناصب القيادية العليا في الدولة قد تولي أهمية خاصة للمناصب القيادية في المستوى التنظيمي الأوسط، حيث يتم تعيين عناصر مؤيدة لمواقفها واتجاهاتها حتى تضمن تحقيق أهداف السياسة العامة.

ويتوقف عدد الوزراء أو الأمناء في النظم السياسية المختلفة على طبيعة الظروف البيئية المحيطة، خاصة الظروف السياسية والأيديولوجية والاقتصادية. فالنظم الاشتراكية، التي تعكس أيديولوجيتها قيام الدولة بدور رئيسي في مجالي الإنتاج والخدمات، يوجد فيها عدد كبير من منظمات الإدارة العامة المركزية واللامركزية ذات الطابع الإنتاجي والخدمي. فعدد الوزراء في النظام السياسي السوڤيتي قبل انهياره وصل إلى حوالي أربع وخمسين وزارة منها سبع وأربعون وزارة إنتاجية وسبع وزارات خدمية، إلى جانب عدد كبير من المنظمات العامة اللامركزية مثل المشروعات والمؤسسات والهيئات العامة. أما

عدد الوزارات في النظام الرئاسي الأمريكي فهو محدد دستورياً بعشر وزارات خدمية تتمشى وفلسفة النظام الرأسمالي، كما يبلغ عدد الوزارات في النظام البرلماني البريطاني حوالي ثماني عشرة وزارة. وبينما يلاحظ وجود قيود دستورية على زيادة عدد الوزارات في النظام السياسي الأمريكي أو الرئاسي، يلاحظ عدم وجود مثل هذه القيود على النظام البرلماني البريطاني والنظام السوفيتي أو نظام الحزب الواحد في الكثير من دول العالم الثالث. أما عدد الوزراء أو الوزارات في الكثير من دول العالم الثالث فهو أيضاً غير محدد بعدد معين وليس عليه قيود دستورية، نظراً لأنه يعكس طبيعة الظروف البيئية المحيطة، وبالتالي فهو قابل للزيادة أو النقصان ويشمل في الكثير من الأحيان مجالي الإنتاج والخدمات تمشياً مع الدور الطليعي الذي تلعبه معظم النظم السياسية بالدول النامية في عملية التنمية الشاملة الهادفة في الأساس إلى تضييق الفجوة بين دول الشمال المتقدمة ودول الجنوب المتخلفة.

المستوى التنظيمي الأوسط للإدارة العامة:

إذا كان الطابع السياسي يطغى على المستوى التنظيمي الأعلى، فإن الطابع الإداري يطغى على المستوى التنظيمي الأوسط في نظام الإدارة العامة، حيث إن هذا المستوى يضم في العادة وكلاء الوزراء ورؤساء أو «مدراء» الهيئات والمؤسسات العامة. ويمثل المستوى التنظيمي الأوسط حلقة وصل بين المستوى التنظيمي الأعلى والمستوى التنظيمي الأدنى في نظام الإدارة العامة. ويتم تعيين أعضاء المستوى التنظيمي الأوسط في نظام الإدارة العامة غالباً على أسس سياسية وإدارية معاً. فالبرغم من أن مهام أعضاء المستوى التنظيمي الأوسط يغلب عليها الطابع الإداري، فإن النظم السياسية النيابية تعطي هذا المستوى التنظيمي بعداً سياسياً يتعلق بتنفيذ الوعود الإنتخابية وما يرتبط بها من أهداف عامة منشودة تسعى هذه النظم إلى تحقيقها في إطار السياسة العامة، وبالتالي فإن اختيار وتعيين أعضاء هذا المستوى يتم على

أساس سياسي يتمثل في الولاء والحماس لتنفيذ السياسة العامة من ناحية، وعلى أساس إداري يتمثل في قدرة ومؤهلات وخبرات أعضاء هذا المستوى التنظيمي في مجال تنفيذ السياسة العامة من ناحية أخرى.

ويغلب على مناصب المستوى التنظيمي الأوسط في العادة الاستقرار الوظيفي مما يمكن ويزيد من نفوذ أعضاء هذا المستوى التنظيمي مقارنته بالمستوى التنظيمي الأعلى لنظام الإدارة العامة، ولكن استقرار أعضاء المستوى التنظيمي الأوسط يتأثر أيضاً في الكثير من الأحوال باستمرار المستوى التنظيمي الأعلى بالرغم من طابعه الإداري. فعدم استقرار نظم الحكم ينتج عنها كثرة التعيينات والإستقالات في المناصب القيادية العليا التي قد تؤثر بدورها على استقرار واستمرارية المناصب القيادية الوسطى، التي يزداد تأثيرها في حالة الاستقرار. ففي حالة الاستقرار الوظيفي لأعضاء المستوى التنظيمي الأوسط يزداد تأثيرها ونفوذها، نظراً لعدم خبرة المناصب القيادية العليا في المجال الإداري من ناحية، ونظراً لعدم اكتساب القادة في المناصب العليا لخبرات إدارية في حالة عدم الاستقرار والتقلب في المناصب من ناحية أخرى.

المستوى التنظيمي الأدنى في نظام الإدارة العامة:

يضم هذا المستوى التنظيمي بقية الوظائف القيادية الإدارية التي لا تقع في دائرة اختصاص المستويين التنظيميين السابقين، ومن الوظائف المرتبطة بالمستوى التنظيمي الأدنى في الإدارة العامة الوظائف القيادية الإشرافية مثل مدراء الإدارات ورؤساء الأقسام، وبقية المناصب غير الإشرافية التي تضم بقية الموظفين العموميين. ويقع العبء الفعلي لتنفيذ السياسة العامة على أعضاء المستوى التنظيمي الأدنى، وبالتالي فإن نجاح تحقيق أهداف السياسة العامة من عدمه يتوقف على مدى إخلاص وحماس وخبرات ومؤهلات المناصب الإشرافية والمناصب التنفيذية بالمستوى التنظيمي الأدنى.

ويتسم المستوى التنظيمي الأدنى للإدارة العامة، إلى حد كبير، بسمات

التنظيم المثالي البيروقراطي التي أرسى دعائمها ماكس فيبر، وبالتالي فإن التعيين في هذه المناصب يتم على أساس الجدارة والخبرة والمؤهلات، وليس على أساس عوامل غير موضوعية يغلب عليها في العادة طابع العلاقات غير الشخصية. إن غلبة سمات التنظيم المثالي البيروقراطي على مناصب المستوى التنظيمي الأدنى يغلب العامل الإداري المهني على العامل السياسي، نظراً لضرورة حياد الأجهزة البيروقراطية ومدى أهمية ذلك في نجاح تحقيق أهداف السياسة العامة. وتحرص معظم نظم الحكم الديمقراطية وغير الديمقراطية على عدم تسييس أعضاء المستوى التنظيمي الأدنى في نظام الإدارة العامة بسبب الحرص على كفاءة وفعالية أجهزتها البيروقراطية.

ولا تعني استقلالية وحياد أعضاء المستوى التنظيمي الأدنى في نظام الإدارة العامة عدم وجود أي تأثير سياسي لهم، على أساس أن فصل الإدارة عن السياسة يعتبر أمراً صعباً إن لم يكن مستحيلاً بالمرة. فأعضاء الأجهزة البيروقراطية، وإن كان هدفهم الأساسي تنفيذ السياسة العامة بكفاءة وفعالية استناداً إلى مبدإ التخصص الوظيفي والمهارة وغيرها من الخصائص البيروقراطية المثالية التي أشار إليها ماكس فيبر، إلا أن الواقع يؤكد على الدور الفعال الذي يمارسه أعضاء المستوى التنظيمي الأدنى في المراحل المختلفة لتشكيل وتنفيذ السياسة العامة. فالقول بأهمية الحياد الوظيفي لأعضاء المنظمات العامة في إطار المستوى التنظيمي الأدنى لا يعني إذن بالضرورة إنكار دور الأجهزة البيروقراطية في مراحل تشكيل السياسة العامة، ولكن هذا يعني إلى حد كبير استمرار غلبة الجوانب الموضوعية على الجوانب غير الموضوعية في إطار منظمات الإدارة العامة التي يقع على عاتقها هدف تحقيق المصلحة العامة.

أهمية العملية التنظيمية:

لا شك أن هناك عدة مزايا وفوائد ملحوظة للعملية التنظيمية في إطار منظمات الإدارة العامة، وهي مزايا يمكن تلخيصها في النقاط التالية[14]:

أولاً : تتمكن الأجهزة البيروقراطية عن طريق العملية التنظيمية من إسناد الوظائف والأعمال والمهام المختلفة على أسس موضوعية، تجسد خصائص التنظيم البيروقراطي القائم على أساس التعيين في الوظائف العامة بناء على الخبرة والكفاءة والمهارة، وليس على أسس غير موضوعية أو عوامل شخصية تعكس إلى حد كبير سمات المجتمعات التقليدية.

ثانياً : تتمكن منظمات الإدارة العامة عن طريق العملية التنظيمية من القضاء على الإزدواجية في العمل التي تهدر وتبدد موارد وإمكانيات أجهزة الإدارة العامة بطريقة تعرقل أهداف السياسة العامة. فعن طريق إقرار مبادىء تقسيم العمل والتخصص والتعيين على أسس موضوعية تمثل الجدارة والمهارة، تتجنب قيادات منظمات الإدارة العامة وضع الموظف العمومي المناسب في المكان غير المناسب. إن عمل المنظمات العامة وفق معايير موضوعية علانية محددة يمكن أجهزة الإدارة العامة من تحديد مسؤوليات وواجبات الوظيفة العامة والموظفين العموميين، الأمر الذي يرفع من مستوى الكفاءة والفعالية من منظمات الإدارة العامة.

ثالثاً : إن العملية التنظيمية ترسم وتحدد العلاقات التي يجب أن يعمل ويتصرف في إطارها أعضاء التنظيم البيروقراطي، مما يساعد في نهاية الأمر كل موظف عمومي أو عضو منظمة عامة أن يفهم ويدرك موقعه الوظيفي سواء كان قيادياً أو غير قيادي، إلى جانب حجم مسؤولياته وحدود اختصاصاته والقيود المفروضة عليه أثناء قيامه بعمله الرسمي في إطار منظمات الإدارة العامة.

رابعاً : تتمكن أجهزة الإدارة العامة من خلال العملية التنظيمية، من تحديد سلطات أعضاء المنظمات العامة القيادية وغير القيادية وسبل ممارسة

والقيود المفروضة على ممارسة هذه السلطات عن طريق قوانين ولوائح مكتوبة.

خامساً : إن المنظمات العامة تتمكن عن طريق العملية التنظيمية من التنسيق بين النشاطات المختلفة لأجهزة الإدارة العامة على مستوى النظام السياسي والإداري، أو على مستوى المنظمة العامة الواحدة بفاعلية حتى يمكن إقامة علاقات إدارية بين النظم الفرعية المختلفة لنظام الإدارة العامة.

سادساً : إن التفاعل المستمر بين العملية التنظيمية والبيئة الداخلية والخارجية المحيطة تمكن أجهزة الإدارة العامة كنظام أو كمجموعة نظم فرعية من التكيف والاستجابة للتغيرات البيئية حتى تضمن فعاليتها واستمراريتها ومواكبتها للأحداث حولها.

سابعاً : يترتب على العملية التنظيمية تبني منظمات الإدارة العامة لإجراءات قياسية تتعلق بحقوق وواجبات الوظيفة العامة. فعن طريق تحديد الإطار الذي يعمل فيه أعضاء المنظمات العامة تتمكن أجهزة الإدارة العامة من وضع إجراءات العمل وتحديدها وتقنينها، لكي يسير على نهجها ويلتزم بها الموظفين العموميين فيما بعد.

ثامناً : إن توفير وتدعيم العملية التنظيمية لخطوط السلطة ونظم الإتصالات والمعلومات يفيد في عملية توصيل القرارات إلى كافة النظم الفرعية لنظام الإدارة العامة أو المنظمة العامة الواحدة. إذن فتوضيح خطوط وقنوات السلطة ونظم الإتصالات والمعلومات في نظام الإدارة العامة يعد من ضمن اختصاصات العملية التنظيمية، وبالتالي فإن عدم القيام بهذه الوظيفة يؤدي حتماً إلى انتشار الفوضى والفساد الإداري وعدم تحديد الاختصاصات والمسؤوليات، إلى جانب عدم وصول المعلومات اللازمة للقيادات الإدارية وأعضاء التنظيم ككل مما يقلل من فعالية وكفاءة منظمات الإدارة العامة.

تاسعاً : إن العملية التنظيمية تعود بالفائدة الكبيرة على أعضاء منظمات الإدارة العامة بمختلف مستوياتهم وإتجاهاتهم، عن طريق تدريبهم وتأهيلهم وتنمية قدراتهم بشكل يمكنهم من تأدية أعمالهم ومهامهم بأفضل طريقة ممكنة ومتاحة. فانخراط أعضاء المنظمات العامة في دورات خاصة وبرامج تدريب متقدمة ومتخصصة يرفع من مستوى كفاءة وتأهيل أعضاء الأجهزة البيروقراطية، لاسيما على مستوى القيادات الإدارية، مما يدعم بالتالي من كفاءة وفعالية أداء منظمات الإدارة العامة.

يتضح مما سبق، أن أهمية العملية التنظيمية متعددة وذات أهمية بالغة، وبالتالي فإن غياب هذه العملية يؤدي بطبيعة الحال إلى وجود نتائج سلبية على منظمات الإدارة العامة، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر سيادة الفوضى والفساد الإداري والارتباك في مبدأ تقسيم العمل، مما قد يؤدي إلى إعطاء أهمية ملحوظة لبعض الوظائف أو المهام على حساب البعض الآخر، التي قد تكون في واقع الأمر أكثر أهمية وحيوية لتحقيق أهداف السياسة العامة، أو سوء توزيع الموارد أو القوى العاملة داخل الهياكل التنظيمية لنظام الإدارة العامة مما يهدد الإمكانيات والطاقات المتاحة إلى جانب إحداث حالة عدم التوازن في نظام الإدارة العامة ككل.

نماذج الهياكل التنظيمية البيروقراطية:

ينقسم النموذج البيروقراطي للتنظيم إلى ثلاثة أنواع أو أنماط رئيسية هي[15]:

- الهيكل التنظيمي التنفيذي Line Organizational Structure.
- الهيكل التنظيمي الوظيفي Function Organizational Structure.
- الهيكل التنظيمي التنفيذي الاستشاري Line - Staff Organizational Structure.

الهيكل التنظيمي التنفيذي:

يعد الهيكل التنظيمي التنفيذي من أقدم الهياكل التنظيمية، حيث تشير أدبيات الإدارة إلى استخدامه في المنظمات العسكرية ذات الطابع البيروقراطي الكبير والمعقد. وتعكس علاقات السلطة في الهيكل التنظيمي التنفيذي وجود علاقات رأسية تربط الوظائف العامة بالمستويات الإدارية المختلفة، وبالتالي يتمتع التنظيم البيروقراطي في هذه الحالة بوجود تسلسل هرمي للسلطات يعكس علاقات سلطة رأسية تسير من أعلى إلى أدنى الهيكل التنظيمي بطريقة مباشرة ومتصلة.

ويشير (الشكل رقم 5 ـ 2) إلى نمط الهيكل التنظيمي ـ التنفيذي، الذي يعكس وجود عدة مزايا لعل أهمها بساطة ووضوح العلاقات الإدارية ووحدة القيادة وسرعة عملية اتخاذ القرارات بمنظمات الإدارة العامة، التي تتبنى مثل هذا النمط من الهياكل التنظيمية ـ التنفيذية. لكن من الواضح أن الهيكل التنظيمي ـ التنفيذي يتجاهل مبدأ تقسيم العمل، على أساس التخصص وتركز المسؤوليات والاختصاصات في مستوى قيادي معين. ويتلاءم نموذج الهيكل التنظيمي ـ التنفيذي عموماً مع المنظمات الصغيرة أو المتوسطة الحجم، نظراً لتركز السلطات والمهام في يد مستوى تنظيمي ـ قيادي معين.

النموذج التنظيمي الوظيفي:

إن محور تركيز النموذج التنظيمي ـ الوظيفي ليس مسار أو اتجاه خط السلطة التنفيذية، ولكن التركيز يكون على مبدأ التخصص في تقسيم العمل الذي يتيح الاستفادة من المتخصصين والخبراء. إذن فكفاءة وفعالية منظمات الإدارة العامة وفق النموذج التنظيمي الوظيفي تتوقف على مبدأ تقسيم العمل وإقرار مبدأ التخصص، الذي يعكس معايير موضوعية وليس معايير شخصية، الأمر الذي يترتب عليه تقوية أواصر التعاون بين أعضاء التنظيم وسهولة

الحصول على بيانات ومعلومات متخصصة لكي يتم تأدية الوظيفة العامة بكفاءة وفعالية.

ويوضح (الشكل 5 ـ 3) النموذج التنظيمي ـ الوظيفي، الذي يوضح مدى قدرة القيادات الإدارية بمنظمات الإدارة العامة على الاستفادة من مبدء تقسيم العمل والتخصص عن طريق الحصول على بيانات ومعلومات معينة عبر قنوات محددة سريعة ومتاحة عبر نظام متيسر للمعلومات مما يساعد من عملية اتخاذ القرارات. ولكن مما يعيب النموذج التنظيمي ـ الوظيفي عدم وضوح خط السلطة والمسؤوليات بالأجهزة البيروقراطية، نتيجة لتداخل نطاق الإشراف بين الأجهزة الفنية والأجهزة التنفيذية.

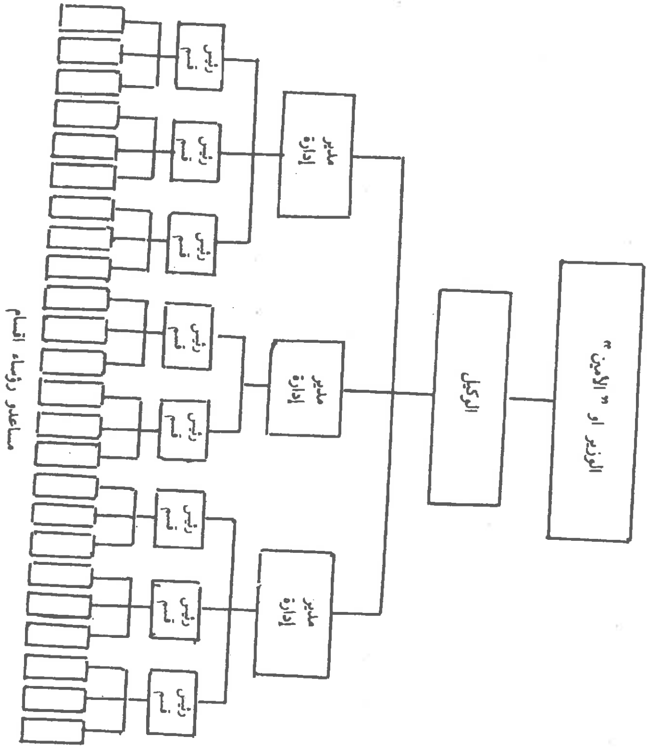
النموذج التنظيمي التنفيذي ـ الاستشاري:

يجمع هذا النموذج الثالث بين النموذجين السابقين، وبالتالي يمكن للمنظمات العامة التي تتبنى النموذج التنظيمي التنفيذي ـ الاستشاري إن تحقق مزايا كل من النموذج التنظيمي ـ التنفيذي والنموذج التنظيمي ـ الوظيفي، وتتجنب في نفس الوقت نقاط الضعف في كلٍ منهما. أن النموذج التنظيمي ـ التنفيذي ـ الاستشاري يقوم على أساس الاستفادة من مبدإ تقسيم العمل والتخصص أو الاستعانة بمستشارين في ظل هيكل تنظيمي ـ راسي أو تنازلي تتمحور فيه السلطات في القيادات العليا[16].

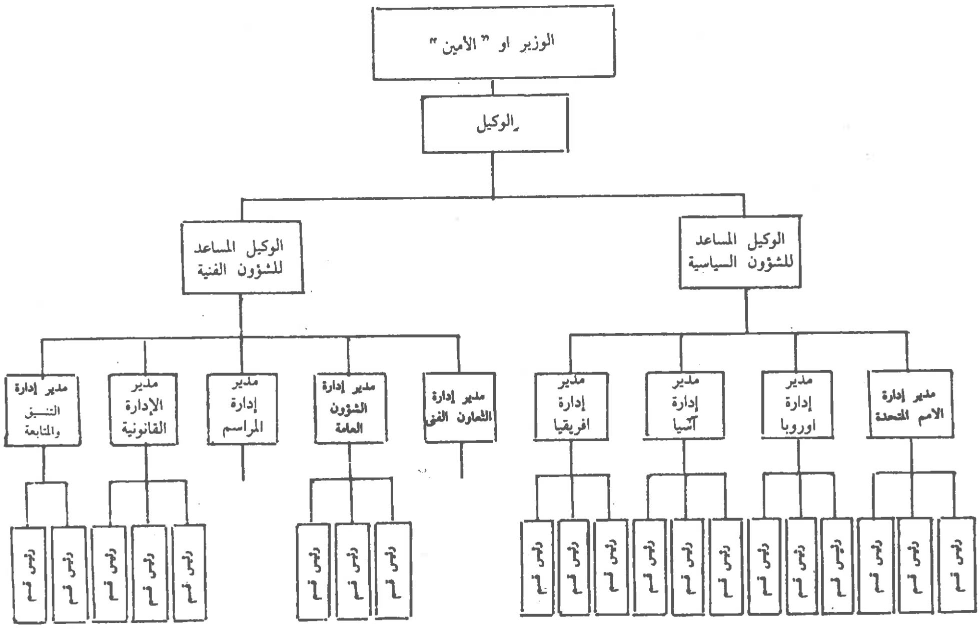
ويوضح (الشكل 5 ـ 4) نموذجاً تنظيمياً تنفيذياً ـ استشارياً لمنظمة عامة يمكن لقياداتها الإدارية اتخاذ قرارات تستند إلى وجود معلومات وبيانات متخصصة وفنية من مستشارين ومتخصصين. وبالرغم من أن صانعي القرارات في مثل هذا النمط من المنظمات العامة يسترشدون ويأخذون بآراء ونصائح المستشارين والفنيين المتخصصين أثناء عملية اتخاذ القرارات، فإن مسؤولية فشل قراراتهم في تحقيق النتائج المحددة تعود إليهم، الأمر الذي يترتب عليه

حدة الصراع والتنافس بين المستشارين والفنيين غير المسؤولين عن نتائج استشاراتهم، وبين القادة الإداريين غير الملزمين باتباع آراء المستشارين والفنيين المتخصصين. ولا يمكن القول بأن المنظمات العامة بالنظم السياسية والإدارية المختلفة تتبنى بالضرورة أحد النماذج الثلاثة السابقة، ولكن هذه النماذج الثلاثة السابقة الإشارة إليها تجسد هياكل تنظيمية عامة أقرب إلى الواقع في العديد من دول العالم.

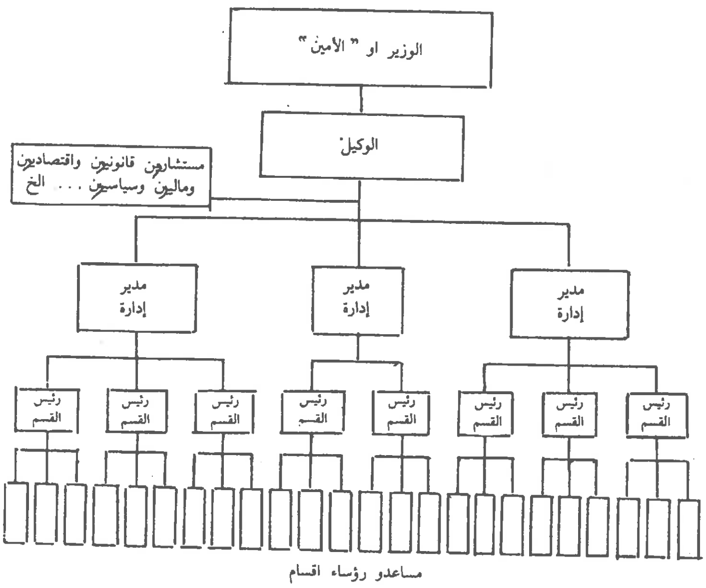
شكل 5 - 2
نموذج الهيكل التنظيمي - التنفيذي
في نظام الإدارة العامة



شكل 5 ـ 3
نموذج الهيكل التنظيمي ـ الوظيفي
في نظام الإدارة العامة



شكل 5 ـ 4
النموذج التنظيمي ـ التنفيذي ـ الاستشاري
في نظام الإدارة العامة



التفاعل بين العملية التنظيمية والظروف البيئية المحيطة:

لقد سبق وذكرنا أن العلاقة بين العملية التنظيمية والظروف البيئية المحيطة هي علاقة تفاعل وتداخل مستمر، وبالتالي فإن سمة الحركية والديناميكية تطغى على العملية التنظيمية. ومن النتائج المباشرة لطبيعة علاقات الاعتماد المتبادل بين العملية التنظيمية والظروف البيئية المحيطة إعادة تنظيم هياكل منظمات الإدارة العامة تمشياً مع التغيير الذي تشهده الظروف البيئية المحيطة. ومن الأسباب التي تدعو منظمات الإدارة العامة إلى إعادة النظر في هياكلها التنظيمية القائمة والتخلي عن هياكل تنظيمية سابقة لا تتمشى والظروف البيئية المحيطة العوامل التالية:

أولاً : حدوث تغيير في أهداف السياسة العامة للدولة وما قد يترتب على ذلك من ضرورة تكيف العملية التنظيمية مع الظروف البيئية المحيطة. فالتنظيم كما هو معروف يعتبر الوسيلة الرئيسية التي يتم في إطارها تنفيذ وتحقيق أهداف السياسة العامة.

ثانياً : اتساع دور الدولة القومية في مختلف مجالات الحياة الإنتاجية والخدمية والإجتماعية، وما نتج عنها من تغيير في حجم مهام ومسؤوليات منظمات الإدارة العامة باعتبارها الوسيلة الرئيسية لتنفيذ وتحقيق أهداف السياسة العامة، وعليه فإن توسع مهام ودور منظمات الإدارة العامة يتطلب خلق وإنشاء وحدات أو أجهزة تنظيمية جديدة تتمشى ومبدأ تقسيم العمل والتخصص والموضوعية.

ثالثاً : حدوث تقليص في حجم المنظمات العامة نتيجة لتغير سياسة الدولة. فمثلاً تغيير السياسة العامة في دول أوربا الشرقية بعد انهيار النظم الشيوعية، خاصة في بولندا والمجر وتشيكوسلوفاكيا وتبنيها لنظام اقتصاد السوق «Market Economy»، تطلب بالضرورة تقليص منظمات الإدارة العامة من حيث الكم والكيف وإعادة هيكلة نظمها

الإدارية بما يتمشى وفلسفة نظام اقتصاد السوق الذي يحصر عموماً تدخل الدولة في مجال الخدمات.

رابعاً : حدوث تغيرات في البيئة الدولية المحيطة تعكس التطور التكنولوجي واستخدامات التكنولوجيا المختلفة، التي تجسد الثورة في وسائل المواصلات والاتصالات ونظم المعلومات. فأسعار بعض المواد الأولية، مثل النفط والفوسفات، انخفضت انخفاضاً ملحوظاً في عقد الثمانينيات نتيجة للركود في الاقتصاد العالمي، الأمر الذي نتج عنه انخفاض مستوى الموارد المالية المخصصة لمنظمات الإدارة العامة في بعض الدول، وبالتالي اضطرت العديد من النظم السياسية والإدارية إلى التكيف مع هذه الظروف البيئية الدولية عن طريق هيكلة أو إعادة هيكلة نظمها الإدارية لكي تتمشى مع حجم الموارد المحدودة.

التنظيمات غير الرسمية:

لا تخلو منظمات الإدارة العامة من تأثير الهياكل التنظيمية غير الرسمية على اعتبار أنها تتشكل في الأساس من العنصر البشري والإنساني، حيث إن أعضاء المنظمات العامة يدخلون ويندمجون في علاقات شخصية لا يمكن تجاهلها حتى في أكثر النظم السياسية والإدارية المركزية. فالهيكل التنظيمي غير الرسمي يعكس إذن طبيعة وتداخل العلاقات غير الموضوعية أو الشخصية في إطار نظام الإدارة العامة. وتتأثر العلاقات الشخصية في إطار منظمات الإدارة العامة بعامل القيادة وطبيعة نظام الاتصالات السائدة في الأجهزة البيروقراطية. فالقادة الإداريون لهم اتباع يتحمسون لآرائهم ويهبون للدفاع عن مصالحهم عن طريق نظام اتصالات رسمي أو غير رسمي عن طريق الأصدقاء مثلاً. ولا تقل الجوانب غير الرسمية عن الجوانب الرسمية في نظام الإدارة العامة تأثيراً وأهمية في تحقيق أهداف السياسة العامة، إذا ما أحسن استخدامها من جانب القيادات الإدارية.

تشير أدبيات الإدارة إلى وجود اختلاف في الرأي حول مدى أهمية كل من الجوانب الرسمية والجوانب غير الرسمية في هياكل الإدارة العامة التنظيمية. فبينما ينحاز بعض الباحثين لتغليب الجوانب غير الرسمية، يؤكد البعض الآخر على مدى أهمية وسيطرة الجوانب الرسمية في الهياكل التنظيمية للإدارة العامة[17]. غير أن كل المؤشرات والدلائل تؤكد على أن التحيز لجانب دون آخر أمر يجانبه الصواب، وبالتالي فإن الهياكل التنظيمية بجوانبها الرسمية وغير الرسمية لا يمكن الاستغناء عنها ككل متكامل[18] فالنظام كما سبق وذكرنا يتكون من نظم فرعية تربطها علاقات اعتماد متبادل، وبالتالي فإن التعامل مع الهيكل التنظيمي الرسمي لا يمكن أن يتجاهل الهيكل التنظيمي غير الرسمي والعكس صحيح.

إن عملية التنظيم لا تقتصر إذن على الجوانب الرسميية المتمثلة في تحديد الهياكل التنظيمية وما يرتبط بها من مستويات التنظيم المختلفة ومبدإ تقسيم العمل وتوزيع الاختصاصات والمسؤوليات والوظائف العامة وفق قوانين ولوائح تنظيمية، ولكنها تشمل أيضاً جوانب غير رسمية تتمثل في العلاقات الشخصية التي تنشأ بين أعضاء منظمات الإدارة العامة أثناء قيامهم بأعمالهم. فنتيجة للعلاقات غير الرسمية بين أعضاء المنظمات العامة يحدث تقارب وانسجام بين فئات معينة، مما قد يؤدي إلى تشكيل جماعات ضغط لها سلطاتها ونفوذها في تحقيق مصلحة معينة، أو تأييد أو معارضة أحداث أي تغيرات في الهيكل التنظيمي السائد الذي قد يقوي أو يهدد مصالحها ونفوذها بالطبع. إن نفوذ وتأثير جماعات المصالح داخل إطار منظمات الإدارة العامة يجسد الجوانب غير الرسمية للمنظمات العامة، نظراً لغياب قوانين ولوائح تنظيمية رسمية تحدد اختصاصات وواجبات مثل هذه الجماعات غير الرسمية. ولا تخلو منظمات الإدارة العامة عموماً في معظم النظم السياسية اليوم من وجود الجوانب غير الرسمية في المنظمات العامة، التي زاد دورها زيادة ملحوظة مثل قيام الدول القومية وقيام الثورة التكنولوجية في وسائل

المواصلات والاتصالات والمعلومات. فاتساع دور الدولة في مجالي الإنتاج والخدمات وما ترتب عنه من تضخم ونمو الأجهزة البيروقراطية كماً وكيفاً دعم من إمكانية تعاظم دور وزيادة تأثير الجوانب غير الرسمية في المنظمات العامة، وبالتالي أصبحت العديد من النظم السياسية تتعامل مع منظمات الإدارة العامة كجماعات مصالح يؤخذ بوجهات نظرها أثناء المراحل المختلفة للسياسة العامة.

إن الاتجاه السائد بين أعضاء المنظمات العامة، مثلهم في ذلك من المواطنين، هو طاعة القوانين واللوائح الرسمية التي يعتقدون فيها في إطار النظام السياسي والإداري. فأعضاء المنظمات العامة يطيعون القوانين واللوائح المكتوبة، على اعتبار أنها شرعية وتتمشى وقيمهم الذاتية، وليس بالضرورة أنها ملزمة بقوة القانون. إذن، فموقف أعضاء منظمات الإدارة العامة من الهيكل التنظيمي الرسمي الذي يسير وفق قوانين ولوائح تنظيمية مكتوبة يتمشى ومدى طبيعة علاقات الإنسجام أو التنافر بين المصلحة الخاصة لأعضاء التنظيم البيروقراطي والأسس والمبادىء التي يقوم عليها الجانب الرسمي للتنظيم، وبالتالي فإن أعضاء المنظمات العامة لن يتوانوا أو يتقاعسوا في إفشال أي هيكل تنظيمي رسمي لا يتمشى ومصالحهم الذاتية كأفراد أو جماعات مصلحية[19].

ومن أبرز أوجه معارضة الموظفين العموميين لمنظمات الإدارة العامة التي يعملون في إطارها مثلاً المغالاة في تطبيق الجوانب والقوانين الرسمية المعمول بها في إطار المنظمة العامة، الأمر الذي قد يترتب عليه زيادة أعباء ومسؤوليات المنظمة من ناحية، وزيادة الشكاوى والامتعاض من جانب الأفراد والجماعات المختلفة من ناحية أخرى. ومن الأمثلة التي تجسد مغالاة أعضاء منظمة عامة في تطبيق القوانين واللوائح الرسمية ما شهدته مطارات فرنسا الدولية عام 1970، حيث قام رجال الجمارك الذين لم تستجب السلطات الفرنسية الرسمية لمطالبهم في إطار النظام السياسي وفي إطار المنظمة العامة

التابعين لها بتفتيش دقيق و مطول لكل أمتعة القادمين إلى فرنسا تمشياً مع الجوانب الرسمية لهيكل التنظيم الرسمي الذي يعملون في إطاره، الأمر الذي ترتب عليه عرقلة أعمال المطارات الفرنسية الدولية في استقبال الزوار من ناحية، وكثرة الشكاوى من تعسف وسوء معاملة السلطات الفرنسية لكل القادمين من فرنسيين وأجانب من ناحية أخرى، ولم يقلع موظفو الجمارك بالمطارات الفرنسية الدولية عن تطبيق القوانين واللوائح الرسمية بصورة مثلى ودقيقة إلا عندما استجابت السلطات الرسمية لمطالبهم بالكامل.

إن أوجه معارضة المنظمات العامة للجوانب الرسمية لا تقتصر على عرقلة ومحاربة الهياكل التنظيمية الرسمية القائمة عن طريق المغالاة في تطبيق القوانين واللوائح الرسمية، ولكن قد تتعداها إلى تنبي أو الالتزام بقواعد غير رسمية تجسد طبيعة العلاقات الشخصية بالأجهزة البيروقراطية. ومن ضمن القواعد غير الرسمية في منظمات الإدارة العامة توزيع الأعمال المريحة والمجزية على أعضاء التنظيم الأقدم والأكثر نفوذاً في سلك الوظيفة العامة، والأعمال المتبعة أو الشاقة وغير المجزية على الموظفين العموميين الجدد. إن التزام أعضاء التنظيم بالقوانين الرسمية قد يجعلهم في موقف معارض للقواعد واللوائح غير الرسمية المعمول بها في إطار المنظمة العامة. كما أن إلتزام الموظفين العموميين بالقواعد غير الرسمية قد يجعلهم في موقف معارض للجوانب الرسمية المعمول بها في إطار منظمات الإدارة العامة[20].

ويمكن الاستدلال على قوة أو ضعف تأثير الجوانب غير الرسمية في المنظمات العامة من خلال مدى تأثير أو عدم تأثير نظام الرقابة المعمول به في إطار الأجهزة البيروقراطية، وبالتالي يمكن القول بأن طبيعة العلاقة ما بين قوة أو ضعف الجوانب غير الرسمية تتناسب عكسياً مع قوة أو ضعف نظام الرقابة على منظمات الإدارة العامة. إذن، كلما أمكننا القول بأن نظام الرقابة يعمل بفعالية ويحظى بتأييد القيادات الإدارية، أمكن القول بأن تأثير الجوانب غير الرسمية في الأجهزة البيروقراطية هو تأثير محدود. أما في حالة نظام الرقابة غير الفعال الذي

لا يحظى بتأييد القيادات الإدارية، فإنه يمكن القول بوجود تأثير ملحوظ للجوانب غير الرسمية في الهياكل التنظيمية لنظام الإدارة العامة[21].

وللجوانب غير الرسمية للهياكل التنظيمية بمنظمات الإدارة العامة جوانب سلبية وأخرى إيجابية. ويمكن تحديد الجوانب السلبية للهياكل التنظيمية غير الرسمية في مجموعة النقاط التالية[22]:

أولاً : بروز صراع حاد بين الجوانب غير الرسمية والجوانب الرسمية في منظمات الإدارة العامة. إن بروز الصراع الحاد بين أهداف التنظيم غير الرسمي والتنظيم الرسمي يؤثر على كفاءة وفعالية المنظمات العامة، خاصة عندما يحدث تعارض بين الجانبين الرسمي وغير الرسمي. فالتنظيم غير الرسمي قد يغلب مصحلته الخاصة على المصلحة العامة في حالة تعارض الجوانب غير الرسمية مع الجوانب الرسمية للهيكل التنظيمي البيروقراطي، وبالتالي يمكن القول بأن الجوانب غير الرسمية للتنظيم في هذه الحالة تعرقل المنظمات العامة من تحقيق أهداف السياسة العامة.

ثانياً : إن التنظيم غير الرسمي يعتبر في الكثير من الأحيان، وخاصة عندما تصبح مصلحته مهددة من قبل التنظيم الرسمي، قوة معرقلة ومقيدة لتحسين مخرجات منظمات الإدارة العامة من حيث الكم والكيف.

ثالثاً : إن القواعد غير الرسمية بالمنظمات العامة تقف في الكثير من الأحيان في طريق طموحات أعضائها المجدين الذين يحاولون الخروج عن المألوف. فالقواعد غير الرسمية تحارب الحماس الزائد والإخلاص المتفاني لأعضاء منظمات الإدارة العامة، لاسيما حماس الموظفين العموميين من الشباب والمستجدين الذين قد يحاولون في بداية عهدهم بالوظيفة العامة العمل بكل جدية أو المبالغة في الجدية التي قد تتعارض مع الجوانب غير الرسمية للتنظيم.

رابعاً : إن الجانب غير الرسمي بالأجهزة العامة يقاوم التغيير، على اعتبار أن التغيير في الوضع القائم يهدد المصالح الخاصة لأعضاء التنظيم غير الرسمي، فأي محاولة تبذل من جانب التنظيم الرسمي أو من جانب عناصر جديدة ومتحمسة في الوظيفة العامة تقاوم بشدة من جانب أعضاء التنظيم غير الرسمي ذي الاتجاه المحافظ الذي يرفض عادة كل جديد ومجهول.

خامساً : إن محاولة تستر أعضاء التنظيم غير الرسمي على بعضهم البعض في حالات مخالفة القوانين واللوائح الرسمية، مثل حالات الغياب غير الشرعي والغش والفساد والرشوة يضر ويؤثر سلباً بكفاءة وفعالية منظمات الإدارة العامة من ناحية، ويضر بالأخلاقيات العامة نظراً لانتشار سمات سلبية مثل الغش والفساد وعدم الأمانة من ناحية أخرى.

سادساً : إن وجود التنظيم غير الرسمي يشجع أحياناً على بروز روح الولاء والإخلاص للجماعة المصلحية حتى ولو كان ذلك على حساب المصلحة العامة، التي تعتبر الهدف الأساسي لوجود منظمات الإدارة العامة. فاحترام الفرد لروح التنظيم غير الرسمي قد يجعل الكثير من أعضاء هذا التنظيم يعارضون، أو على الأقل، يوافقون على مضض على إجراءات أو خطط تعكس المصلحة العامة، ومن أمثلة ذلك عدم الإدلاء بأسماء أشخاص متورطين في جرائم اختلاس أو غش أو ضرر بالمصلحة العامة باسم الولاء للتنظيم غير الرسمي.

أما فيما يتعلق بالنواحي الإيجابية للتنظيم غير الرسمي في إطار منظمات الإدارة العامة، فيمكن تلخيصها في النقاط التالية[23]:

أولاً : إن التنظيم الرسمي لا يمكن أن يكتمل إلا في ظل وجود تنظيم غير رسمي، حيث إن منظمات الإدارة العامة لا يمكنها أن تعمل فقط

بالقوانين واللوائح الرسمية على اعتبار أن ذلك يتعارض وقيام علاقات شخصية بين أعضاء أو بعض أعضاء التنظيم المتجانس في الأفكار والاتجاهات. فالعمل في إطار المنظمات العامة لا يمكن أن يقتصر فقط على الجوانب الرسمية، ولكنه يتعداها في واقع الحال إلى الجوانب غير الرسمية التي تجسد طبيعة العلاقات الإنسانية أو الاجتماعية التي يجد أعضاء المنظمات العامة أنه لا مفر لهم إلا الانخراط في إطارها.

ثانياً : إن التنظيم غير الرسمي أكثر مرونة واستجابة للتغير في الظروف البيئية المحيطة من التنظيم الرسمي، على اعتبار أن تغيير القوانين واللوائح الرسمية يحتاج إلى وقت كافٍ للتكيف مع البيئة المحيطة، وبالتالي فإنها قد تكون في الكثير من الأحوال غير قادرة على مجاراة ومواكبة التغيير في العوامل البيئية المحيطة بنفس الكيفية التي يتسم بها التنظيم غير الرسمي.

ثالثاً : إن وجود التنظيم غير الرسمي بالمنظمات العامة التي تنقسم بطبيعتها عموماً إلى جماعات متجانسة، يحظى بتأييد أعضاء الأجهزة البيروقراطية. فارتفاع أعضاء منظمات الإدارة العامة في النظم السياسية والإدارية المعاصرة أدى إلى استحالة وجود تجانس كامل بين أعضاء الوظيفة العامة، وبالتالي فإن المتمعن في حقيقة الأجهزة البيروقراطية يلاحظ انقسامها إلى جماعات غير رسمية متجانسة تؤيد وتدافع بقوة عن وجود تنظيمات غير رسمية في إطار منظمات الإدارة العامة.

رابعاً : إن التنظيم غير الرسمي يعتبر قناة فعالة للاتصالات في إطار نظام الإدارة العامة. فالعلاقات غير الرسمية بين أعضاء الأجهزة البيروقراطية كفيلة بنقل المعلومات بطريقة أسرع من القنوات الرسمية المقيدة بروتين إداري - بيروقراطي معين وقنوات اتصال رسمية.

خامساً : إن وجود التنظيم غير الرسمي الفعال يجعل القادة الإداريين أكثر حذراً أثناء عملية اتخاذ القرارات، على اعتبار أن هناك قوى غير رسمية يجب أخذ مصالحها وآرائها في الحسبان مهما كانت الظروف. فصانع القرار الرشيد، هو إذن الذي يأخذ في الاعتبار كافة الظروف البيئية المحيطة بما في ذلك مدى فعالية وتأثير الجوانب غير الرسمية للهياكل التنظيمية بمنظمات الإدارة العامة.

سادساً : إن وجود التنظيم غير الرسمي في منظمات الإدارة العامة كفيل بتضييق أو إغلاق أي فجوة تعجز القيادات الإدارية على القيام بها. فالقيادات الإدارية بالمنظمات العامة غير قادرة في الكثير من الأحيان على القيام بكافة المسؤوليات والمهام على الصعيد الرسمي، وبالتالي فإن التنظيم غير الرسمي قد يجد نفسه مضطراً إلى القيام بالمهام والمسؤوليات التي لم يقم بها التنظيم الرسمي.

إن العملية التنظيمية بجوانبها الرسمية وغير الرسمية، هي إذن عبارة عن تفاعل ديناميكي متجدد مواكب للتغييرات التي تشهدها البيئة المحيطة بأبعادها وجوانبها المختلفة. فالتفاعل بين الجوانب الرسمية وغير الرسمية في العملية التنظيمية يؤدي بطبيعة الحال إلى وجود مخرجات تتمثل في الأساس في بروز منظمات عامة مركزية ومنظمات عامة لا مركزية سنناقشها بالتفصيل في المحور أو المبحث القادم.

مخرجات العملية التنظيمية

تتمثل مخرجات العملية التنظيمية أساساً في بروز منظمات عامة، سواء كانت في شكل وزارات أو مصالح أو شركات عامة أو مشروعات عامة أو نظم إدارة محلية ونظم حكم محلي. ويعكس تصنيف المنظمات العامة في هذا السياق عموماً خمسة محاور رئيسية[24]:

- التصنيف على أساس مجال السلطة.
- التصنيف على أساس نوع السلطة.
- التصنيف على أساس نوع النشاط.
- التصنيف على أساس مجال النشاط.
- التصنيف على أساس التبعية.

التصنيف على أساس مجال السلطة:

إن تقسيم المنظمات العامة على أساس معيار ومجال السلطة يتمثل في وجود منظمات عامة مركزية، مثل الوزارات والمصالح الحكومية العامة، ومنظمات عامة لا مركزية مثل المشروعات والهيئات والمؤسسات والشركات العامة. واللامركزية ببساطة، هي كل ما يتعلق بمسألة تفويض السلطات المتعلقة باتخاذ القرارات من المركز إلى الفرع سواء كان ذلك على مستوى النظام السياسي والإداري ككل، أو على مستوى المنظمة العامة الواحدة. واللامركزية بالمعنى السابق هي عبارة عن مفهوم نسبي وليس مفهوماً مطلقاً على اعتبار أن التوسع في عملية تفويض السلطات لا يمكن أن يوجد أو يكون بدون قيود، وبالتالي فإن أي تنظيم بيروقراطي لا بد أن يجمع أو يوازن بين درجات متفاوتة من المركزية واللامركزية.

ويمكن تصنيف أو تحديد أنماط المنظمات العامة على أساس مجال السلطة في أربعة أنماط رئيسية هي:

أولاً: منظمات حكومية أو عامة مركزية مثل الوزارات أو الأمانات والمصالح العامة.

ثانياً: منظمات حكومية عامة لا مركزية مثل المشروعات العامة والمؤسسات العامة.

ثالثاً: منظمات اللامركزية الإدارية مثل المحافظات والبلديات.

رابعاً: منظمات اللامركزية السياسية مثل الجمهوريات والولايات والمقاطعات.

وبينما تتميز الأنماط الثلاثة الأخيرة من المنظمات العامة بدرجات متفاوتة من الاستقلالية أو اللامركزية مقارنة بالنوع الأول من المنظمات العامة المركزية، يلاحظ أيضاً وجود علاقة بين بعض المنظمات اللامركزية مثل المشروعات العامة والمحافظات والمنظمات المركزية. فالعلاقة مثلاً بين المنظمات العامة المركزية مثل الوزارات والمنظمات العامة اللامركزية مثل الهيئات والمشروعات العامة قد تكون علاقة إلحاق أو تبعية الأخيرة للأولى. كما أن العلاقة بين المنظمات العامة المركزية ومنظمات الإدارة المحلية، كالمحافظات أو البلديات، قد تكون إلى حد ما علاقة أشراف ورقابة من جانب الوزارات المركزية على منظمات الإدارة المحلية. وطالما أننا تعرضنا في الفصول السابقة للحديث عن المنظمات العامة المركزية، فإننا تجنباً للتكرار سنكتفي في هذا الجزء أو المبحث من الفصل الثاني بإعطاء لمحة موجزة عن إنماط المنظمات العامة اللامركزية.

المنظمات العامة اللامركزية:

تشمل المنظمات العامة اللامركزية أجهزة مثل المشروعات العامة والمصالح الحكومية، الهيئات العامة، المؤسسات العامة، الشركات العامة، والشركات المختلطة. وتعتبر المصالح العامة والهيئات والمؤسسات والشركات العامة عموماً أنماطاً أو أشكالاً تنظيمية للمشروعات العامة، وبالتالي فإن التعامل مع هذه المنظمات اللامركزية سيتم على أساس أنها تجسد أشكالاً وأنماطاً تنظيمية مختلفة للمشروعات العامة.

المشروعات العامة:

المشروعات العامة هي منظمات عامة لا مركزية تنشأ بقصد إنتاج سلعة أو جملة من السلع أو بقصد تقديم خدمة أو جملة من الخدمات. فالمشروع العام يعكس إذن، صفة اقتصادية تتمثل في تدخل الدولة في مجال الإنتاج أو الخدمات، وبالتالي يمكن القول بأن المشروع العام تعود ملكيته إلى الدولة كلياً أو على الأقل جزئياً. فنظم الحكم الاشتراكية التي تلعب دوراً هاماً في قطاع الإنتاج تملك في العادة المشروعات العامة ملكية كلية. وقد تشارك بعض نظم الحكم وخاصة في الدول النامية القطاع الخاص المحلي أو الخارجي في مشاريع مشتركة، بقصد الإستفادة من التكنولوجيا المتقدمة وأساليب الإدارة الحديثة للشركات أو المنظمات الخاصة مثل الشركات الدولية الكبرى للنفط أو السيارات أو الأدوية والمعدات الطبية.

وهناك عدة أسباب تكمن وراء إنشاء المشروعات العامة في مختلف النظم السياسية والإدارية، فالنظم الإشتراكية مثلاً تأخذ بفلسفة تدخل الدولة في كافة القطاعات الاقتصادية الإنتاجية منها والخدمية، وبالتالي تصبح سياسة الدولة العامة إقامة مشاريع عامة تمنع الاستغلال والاحتكار من جانب القطاع الخاص. أما فيما يتعلق بالنظم الرأسمالية، فإنها لا تقيم عموماً مشروعات عامة في قطاع الإنتاج على اعتبار أن ذلك يتعارض وفلسفة اقتصاد السوق الذي تنادي به الأيديولوجية الرأسمالية في وقت السلم والاستقرار. ونظراً للدور الذي تلعبه دول العالم الثالث في عملية التحديث والتنمية، فإن إقامة المشاريع العامة المملوكة للدولة ملكية كلية أو جزئية أصبح بدوره ظاهرة مألوفة ومعتادة في سياسات الدول النامية.

إن هناك جملة من الأسباب تدفع بدول العالم الثالث على العموم والدول التي تتبنى نظام السوق على الخصوص إلى الانخراط في إقامة وملكية مشاريع عامة بصفة كلية أو جزئية يمكن إجمالها عموماً في النقاط التالية[25]:

أولاً : إن عدم إقبال واستثمار رأس المال الخاص في عدة نشاطات ومجالات إنتاجية أو خدمية، إما بسبب ضخامة رأس المال المطلوب للاستثمار، أو بسبب انخفاض مستوى الأرباح يدفع بالدول إلى إقامة مشاريع عامة في مثل هذه المجالات أو النشاطات المتعلقة بالنقل الجوي أو السكك الحديدة أو مشروعات المياه والكهرباء.

ثانياً : إن حساسية وخطورة بعض النشاطات على الأمن القومي للدولة «National Security» يدفع النظم السياسية والإدارية إلى إقامة مشاريع عامة في مجالات، مثل التصنيع الحربي أو صناعة الصواريخ وسفن الفضاء وغيرها من الصناعات الاستراتيجية.

ثالثاً : إقامة الدولة لمشاريع عامة بغرض تحسين مستوى الإنتاج أو رفع مهارات المنتجين أو الاستقرار ودعم جهود البحث والتطوير. فانخراط النظم السياسية في مثل هذه المشاريع راجع في الأساس إلى ارتفاع مستوى الأموال التي تنفق عليها من ناحية، وإلى عدم ضمان تحقيق أرباح مجزية على الأقل في المدى القصير من ناحية أخرى.

رابعاً : إن ارتفاع الأخطار التجارية لبعض النشاطات الاقتصادية، مثل صناعة الحديد والصلب، التي تتطلب إنفاق رؤوس أموال ضخمة وطائلة وذات مردود اقتصادي طويل الأجل، تدفع النظم السياسية. خاصة في البلدان النامية، إلى إقامة مثل هذه المشاريع العامة على اعتبار أنها تمثل مرحلة هامة من مراحل عملية التنمية القومية الشاملة.

خامساً : إقامة الدولة لمشاريع عامة بهدف حماية صغار المنتجين والمدخرين، على أساس أن إقامة مثل هذه المشروعات العامة سيقدم خدمات خاصة وميسرة إلى صغار المنتجين والمدخرين لتجنيبهم استغلال الطبقة الرأسمالية، وبالتالي تنشيء الدولة مثلاً البنوك العامة التي إما أن تقدم تسهيلات مالية إلى صغار المنتجين من أصحاب الصناعة

والتجارة والمزارعين، أو تجمع مدخرات صغار المدخرين التي يعاد استثمارها في مشاريع تعود بالفائدة على المصلحة العامة.

سادساً : إن إقامة بعض المشاريع العامة قد يعكس اعتبارات المصلحة القومية. فالكثير من دول العالم النامي تقوم بتأميم بعض النشاطات الاقتصادية التي يديرها القطاع الخاص المحلي أو الأجنبي بهدف منع الاحتكار والاستغلال، ومن المجالات التي تقع في هذا الإطار شركات إنتاج النفط التي قامت العديد من دول العالم الثالث المنتجة للنفط بتأميمها كلياً أو على الأقل جزئياً.

سابعاً : تنخرط العديد من الدول النامية في إقامة مشاريع عامة، مثل مشروعات شق وتعبيد الطرق ومد شبكات المياه والكهرباء بغرض تشجيع قدوم رأس المال الأجنبي إليها بغرض الاستثمار.

ثامناً : إن الدول تمتلك بحكم التقاليد والعرف السائد مشروعات عامة تتعلق بإقامة وإدارة الموانىء البحرية والمطارات. فانخراط النظم السياسية في مثل هذه المشاريع وإن كان يعكس من ناحية تقاليد وعرفاً معيناً ويتطلب رؤوس أموال طائلة، إلا إنه يدر أو يعود من ناحية أخرى بأرباح طائلة على الدولة نظراً للرسوم التي تجنيها الدول من استخدام مثل هذه المرافق.

ويسبق إنشاء المشروعات العامة في العادة قيام الدولة بعدة دراسات تقرر على ضوئها إقامة أو عدم إقامة هذه المشروعات، وتتمثل هذه الدراسات في دراسات السوق المتعلقة بحكم الطلب والمواصفات المطلوبة، والدراسات الفنية ذات الصلة بموارد المشروع المادية والبشرية والتكنولوجية، والدراسات الاقتصادية المتعلقة بحجم تكلفة المشروع والعوائد المادية المتوقعة منه بالعملات المحلية والأجنبية. إن عدم قيام الدولة بمثل هذه الدراسات يجسد وجود مخاطر كبيرة قد تؤثر على الاقتصاد القومي تأثيراً سلبياً قد يصعب

تصحيحه على الأقل في الأجل والمدى القصير أو المتوسط[26].

والمشروعات العامة تأخذ في العادة أحد الأشكال التنظيمية التالية:

أولاً ـ المصلحة الحكومية أو العامة:

تعكس المصلحة الحكومية أو العامة في العادة وجود مستوى محدود من اللامركزية، حيث تخضع لقيود وروتين بيروقراطي معقد يتطلب منها اتباع خطوات محددة سلفاً في عملية اتخاذ القرارات، ومن أمثلة المصالح العامة مصلحة البريد والهاتف أو مصلحة الطيران المدني.

وتخضع معاملات المشروع العام في هذه الحالة للمعاملات المالية المعمول بها في النظام الحكومي أو العام المعمول به في إطار الدولة، حيث تعتبر إيرادات المشروع في هذه الحالة جزءاً لا يتجزأ من إيرادات الدولة ونفقات المشروع جزءاً لا يتجزأ من نفقات الدولة العامة.

ثانياً ـ الهيئة العامة:

تتمتع المشروعات العامة في إطار الهيئات العامة باستقلالية إدارية أكثر من الاستقلالية التي تتمتع بها المشروعات العامة في ظل المصالح الحكومية. ولكن الدولة تخضع في العادة المشروعات العامة في إطار الهيئة العامة إلى رقابة مالية شبيهة بتلك المطبقة في المصالح العامة.

ثالثاً ـ المؤسسات العامة:

تعتبر المؤسسات العامة شكلاً من أشكال التنظيم الذي يجسد أيضاً وجود مستوى معين من الاستقلالية أو اللامركزية الإدارية، وتنحصر وظيفة المؤسسات العامة، مثل المؤسسة الوطنية للنفط، في العادة في ممارسة نوع معين من الرقابة وتنسيق نشاطات الشركات العامة المملوكة للدولة كلياً أو جزئياً. إن إقامة وإنشاء المؤسسات العامة من جانب الدولة يعكس في العادة

السياسية العامة المتبعة في إدارة نشاطات القطاع الاقتصادي. وتحدد اختصاصات المؤسسات العامة عادة في تشريع أو قانون يعكس أهداف السياسة العامة للدولة. وتتمتع المؤسسات العامة باستقلالية إدارية ومالية تفوق ما هو موجود في إطار المصالح العامة والهيئات العامة.

ومن أمثلة المؤسسات العامة المؤسسة الوطنية للنفط التي تقوم بمهمة الرقابة على نشاط الشركات النفطية في مجالي الإنتاج والتسويق. إن تمتع المؤسسات العامة بالاستقلالية المالية والإدارية يخلص عملية اتخاذ القرار فيها من الروتين البيروقراطي، وبالتالي تصبح قادرة على أداء وظائفها المحددة لتحقيق أهداف السياسة العامة بكفاءة وفعالية.

رابعاً ـ الشركات العامة:

هي ذلك النوع من المشروعات العامة المملوكة ملكية كاملة للدولة، وهي بالتالي تعكس زيادة دور الدولة وتدخلها في مجالي الإنتاج والخدمات. إن إتساع دور الدولة وتعقد مهامها دفع الكثير من النظم السياسية والإدارية إلى تبني أساليب لامركزية ترتب عنها إقامة مشروعات عامة ذات استقلالية مالية وإدارية. وقد تعهد الدول بإدارة المشروعات العامة إلى شركة عامة لها مجلس إدارة تحدد اختصاصاته الإدارية والمالية بموجب تشريع أو قانون خاص.

وتخضع الشركات العامة للمنظمة العامة المركزية التي تمارس نفس النشاط. كما أن المؤسسة العامة التي تقوم بنفس نشاط الشركة العامة تمارس وتقوم بمهمة الرقابة وتنسيق نشاطات الشركات العامة التي قد تمارس نشاطاً زراعياً أو اقتصادياً أو استخراجياً.

خامساً ـ الشركات المختلطة:

هي ذلك النوع من المشروعات العامة التي تملك فيه الدولة جزءاً أو حصة من رأس المال تصل في العادة إلى 51% فما فوق، حتى يضمن النظام

السياسي والإداري تحقيق أهداف السياسة العامة من قبل هذا النوع من المشروعات العامة المختلطة. إن هدف الدولة من إقامة مشاريع عامة مختلطة هو، إما تشجيع نمو رأس المال الوطني، أو محاولة الاستفادة من التكنولوجيا المتقدمة وأساليب الإدارة الفعالة لشركات أجنبية معروفة في مجالات اختصاصاتها مثل شركات النفط والشركات السياحية الكبرى.

وبالرغم من تفاوت درجات اللامركزية الإدارية والمالية للمشروعات العامة، إلا أنه يلاحظ وجود خصائص وسمات مشتركة للمشروعات العامة بمختلف أنماطها، يمكن تلخيصها في إجمالي النقاط التالية:

1 - تتمتع المشروعات العامة، باختلاف درجات استقلاليتها الإدارية والمالية، بكيان قانون مستقل يضفي عليها صفة الشخصية الاعتبارية أو المعنوية التي تمكنها من الدخول في علاقات تقع في دائرة اختصاصاتها مع جهات اعتبارية أخرى. فموجب الشخصية الاعتبارية أو القانونية يمكن للمشروعات العامة أن تعقد اتفاقيات، وأن تبعث بممثلين عنها للقيام بمهام تتمشى والأهداف التي أنشئت من أجلها.

2 - إن إقامة المشروعات العامة بموجب قوانين وتشريعات خاصة يخلق لها أطراً وهياكل تنظيمية تختلف عن تلك الأطر والهياكل التنظيمية، التي توجد في سياق منظمات الإدارة العامة المركزية مثل الوزارات. وتجيز قوانين وتشريعات إنشاء المشروعات العامة في العادة لهذه المنظمات العامة اللامركزية حق إصدار لوائح تنظيمية تعكس مدى استقلاليتها الإدارية أو المالية أو كليهما معاً.

3 - تتمتع المشروعات العامة بمختلف مستوياتها بدرجات متفاوتة من الاستقلالية في عملية اتخاذ القرارات، فكلما تمتعت المشروعات العامة بمستويات مرتفعة من اللامركزية الإدارية، عكست عملية اتخاذ القرارات فيها مستويات مرتفعة من الاستقلالية تتمشى ومدى أهمية إقامة مثل هذه

المشروعات العامة. وتحدد في العادة قوانين إنشاء المشروعات العامة مدى استقلالية عملية اتخاذ القرارات عن المنظمات العامة المركزية صاحبة الاختصاص.

4 - يمكن قياس مستوى الكفاية أو الأداء في المشروعات العامة على أساس حساب نسبة المخرجات إلى المدخلات، وبالتالي يمكن القول بأن المشروعات العامة تحقق أهدافها التي أقيمت من أجلها في حالة ارتفاع مستوى المخرجات إلى المدخلات، أو على الأقل في حالة التكافؤ في النسبة. أما في حالة انخفاض معدل المخرجات إلى المدخلات، فإن مستوى الكفاية أو الأداء بالمشروعات العامة يكون على أساس النتائج وليس على أساس الإجراءات، كما هو الحال مع المنظمات العامة المركزية التي تركز على تحقيق الفعالية وليس بالضرورة الكفاية.

وبالرغم من صعوبة المقارنة بين المنظمات العامة اللامركزية، مثل المشروعات العامة والمنظمات الخاصة نظراً لاختلاف أهداف كلٍ منهما من الناحية النظرية، فإن بعض الدراسات توضح أن كفاءة وفعالية المشروعات العامة لا تقل عن نظيرتها في المشروعات الخاصة[27]. ولو تجاوزنا مجال النظرية إلى التطبيق، لأمكننا أيضاً ملاحظة أن كفاية وأداء المشروعات العامة في الكثير من الدول الغربية لا تقل عن كفاءة وأداء المشروعات الخاصة. ولقد حققت المشروعات العامة مثل محطات توليد الطاقة بالولايات المتحدة، ومشروع صناعة سيارات (الفولكس فاجن) «Volkswagen» بألمانيا، وشركة طيران «KLM» بهولندا، وشركة طيران «British Airways» ببريطانيا، أرباحاً مادية وسمعة تجارية جيدة مثلها في ذلك مثل المشروعات الخاصة المناظرة.

منظمات اللامركزية الإدارية:

تعرف منظمات اللامركزية الإدارية بمنظمات الإدارة المحلية. وتتبنى النظم السياسية وخاصة البسيطة منها نظام اللامركزية الإدارية، نتيجة لتفادي

مساوىء المركزية التي تعطل من ناحية العمل الإدارية نتيجة لبعد فروع الأقاليم عن المركز بالعاصمة السياسية، وتقلل من ناحية أخرى مستوى الكفاية لمنظمات الإدارة العامة نظراً لانشغال القادة الإداريين بالعاصمة السياسية في اتخاذ قرارات روتينية تتعلق بالمنظمات المحلية. كما أن الدول تتبنى نظام الإدارة المحلية أيضاً لأسباب متعددة، منها اتساع دور الدولة القومية ليشمل كافة أوجه الحياة بما في ذلك مجالي الإنتاج والخدمات، اتساع وترامي أطراف الدولة من الناحية الجغرافية، وطبيعة النظام السياسي والإداري السائد بالدولة حيث تتبنى الدول البسيطة، مثل مصر وفرنسا، نظام الإدارة المحلية الذي يمزج أو يجمع في واقع الحال بين المركزية واللامركزية بدرجات متفاوتة تعكس الظروف البيئية المحيطة لكل نظام سياسي وإداري على حدة.

إن طبيعة العصر الذي نعيشه جعل النظم السياسية ذات الطابع المركزي تعجز من ناحية عن إدارة كافة أجزائها أو مناطقها مركزياً من العاصمة السياسية، وتسعى من ناحية أخرى إلى إجراء تقسيمات إدارية مثل المحافظات أو البلديات تعكس طبيعة التغير في الظروف البيئية المحيطة التي تجسد تأثير الثورة في وسائل المواصلات والاتصالات والمعلومات. إن فتح فروع للمنظمات العامة المركزية بمناطق وأقاليم الدولة المختلفة، مثل المحافظات والمدن والقرى، عكس في بادىء الأمر تأثير العامل الجغرافي الذي دفع الدول البسيطة إلى فتح فروع لوزاراتها أو منظماتها المركزية في الأقاليم المختلفة، ثم تطور هذا الأسلوب فيما بعد إلى منح هذه الفروع استقلالية إدارية أو مالية أو كليهما معاً، نظراً لاختلاف الظروف البيئية المحيطة في كل منطقة أو محافظة أو بلدية على حدة.

إن نظام اللامركزية الإدارية يعكس إذن، طبيعة البعد الجغرافي للدولة البسيطة حيث تقسم السلطات والاختصاصات بين الأجهزة الإدارية المركزية بالعاصمة السياسية، وبين منظمات الإدارة المحلية كالمحافظات والبلديات والأقاليم على المستويات المحلية.

ويعتبر المحافظ أو عميد البلدية أو ما شابه ذلك من المناصب ممثل النظام السياسي المركزي على المستوى المحلي، وإن تمتع باستقلالية إدارية ومالية محلية. إن تقسيم الاختصاصات بين الحكومة المركزية ونظم الإدارة المحلية يعكس البعدين القومي والمحلي، بحيث إن النظام السياسي المركزي يقوم بنشاطات واختصاصات ذات طابع قومي، ونظم الإدارة المحلية تقوم بنشاطات واختصاصات إدارية أو تنفيذية ذات طابع محلي (أنظر الشكل: 5 ـ 6).

ويتمشى نمط اللامركزية الإدارية المحدودة لنظام الإدارة المحلية إلى حد ما مع طبيعة الشكل السياسي لنظام الدولة الموحدة البسيطة ذات السلطات المركزية. فالطابع المميز للدولة الموحدة البسيطة هو مركزية السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وبالتالي فإن تفويض السلطات الإدارية والمالية إلى نظم الإدارة المحلية، وإن تنوعت درجاته ما بين المركزية واللامركزية، فإنه يبقى في نهاية المطاف محدوداً في المجال التنفيذي ولا يتعداه إلى المجالين التشريعي والقضائي كما هو الحال في نظم الحكم المحلي.

وتتأثر طبيعة مهام واختصاصات أجهزة الإدارة المحلية بالأيديولوجية السائدة في الدولة، وبالتالي فإن منظمات اللامركزية الإدارية تزداد اتساعاً في ظل نظم الحكم الاشتراكية ونظم الحكم في العديد من الدول النامية، حيث تلعب الدولة دوراً بارزاً في مجالات النشاط الاقتصادي والإنتاج مقارنة بنظم الحكم الرأسمالية، وحيث تقتصر نشاطات المنظمات العامة المركزية واللامركزية أساساً على قطاع الخدمات وما يرتبط به من مرافق.

إذن فتوزيع الاختصاصات بين نظم الحكم المركزية ونظم حكم الإدارة المحلية يعكس الفارق ما بين البعدين القومي والمحلي، وبالتالي فإن مركزية القرارات تمتد لتشمل القضايا القومية ذات الصلة بنشاطات الدولة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وما يرتبط بها من مسائل تتعلق بالأمن والنظام والقضاء والتشريع، وأن لا مركزية القرار التي تقع في

إطار مسؤليات منظمات الإدارة المحلية تمتد بدورها لتشمل القرارات التنفيذية ذات الطابع المحلي. ولا تشمل عملية تفويض السلطات إلى منظمات الإدارة المحلية في العادة مسائل تتعلق بالسياسة المالية العامة أو قرارات التعيين في الوظائف القيادية بمنظمات الإدارة المحلية، حيث تحرص العديد من دول العالم الثالث إلى تعيين المحافظ أو عميد البلدية لكي تضمن فعالية مراقبتها وإشرافها المباشر على نظم الإدارة المحلية. ولكن بعض الدول الأخرى تتبع أساليب ديمقراطية تتمثل في تبني نظام الانتخاب المباشر أو نظام التعيين لمناصب منظمات الإدارة المحلية القيادية.

وقد يعتبر تبني بعض الدول لنظام الإدارة المحلية خطوة أولى تمهيدية لتبني نظام الحكم المحلي واللامركزية السياسية. فالعديد من الدول النامية قد لا تستطيع تبني نظام اللامركزية السياسية دفعة واحدة، وبالتالي فهي تتبنى نظام الإدارة المحلية كخطوة أولى للقضاء على الأوجه المتباينة للتخلف الاجتماعي. فنظام الإدارة المحلية يدعم من عملية المشاركة السياسية للأفراد على الصعيدين المحلي والقومي، ومن ثم فإن نجاح منظمات اللامركزية الإدارية في تحقيق التوعية السياسية للسكان المحليين يعتبر خطوة أولية هامة في إنجاح أي خطة لتبني نظام اللامركزية السياسية، الذي يتطلب وجود وعي سياسي وقومي للمواطنين على الصعيدين المحلي والقومي.

منظمات اللامركزية السياسية:

يطلق على منظمات اللامركزية السياسية أيضاً نظام الحكم المحلي. ويتعدى مجال اختصاص منظمات اللامركزية السياسية الجوانب التنفيذية إلى النواحي التشريعية والقضائية. وتوجد منظمات الحكم المحلي في إطار النظم السياسية المركبة أو الفيدرالية ذات الطابع الاتحادي، مثل الولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا وسويسرا، حيث تتكون أو تنقسم هذه الدول إلى عدة ولايات تشارك حكوماتها المحلية الحكومة الفيدرالية في الاختصاصات

الداخلية. ويحدد الدستور الفيدرالي اختصاصات كلٍ من الحكومة الفيدرالية والحكومات المحلية، حيث تنفرد الحكومة الفيدرالية بممارسة الاختصاصات الخارجية وما يرتبط بها من نشاطات إلى جانب مشاركتها الحكومات المحلية في بعض الاختصاصات الداخلية على المستوى القومي. أما فيما يتعلق بممارسة الاختصاصات المحلية على مستوى الولايات أو الجمهوريات، فيلاحظ أن الحكومات المحلية تباشر اختصاصات تنفيذية وتشريعية وقضائية (أنظر الشكل 5 ـ 5).

وتتبنى الحكومات المحلية في إطار اللامركزية السياسية سياسات عامة تعكس الواقع الذي تفرضه الظروف البيئية المحيطة. كما توجد أجهزة للحكم المحلي على مستوى نظم الحكم المحلي تقوم بتطبيق السياسة العامة للولايات أو الجمهوريات الأعضاء في الاتحاد الفيدرالي. إذن، فهناك نوعان من المنظمات العامة في إطار النظام الفيدرالي أو المركبة أحدها يوجد في الإطار الفيدرالي، والآخر يوجد على المستويات المحلية للولايات.

قد يسبق وجود الحكومات المحلية وجود الحكومة الفيدرالية، وبالتالي لا تكون نشأة منظمات اللامركزية السياسية نتيجة لعملية تفويض السلطات والصلاحيات في الحكومة المركزية، بل تكون في واقع الأمر منظمات حكومية عامة لدول اتحدت بمحض إرادتها في اتحاد فيدرالي. فالدول المتحدة اتحاداً فيدرالياً قد تتفق بموجب معاهدة أو دستور فيدرالي على بقاء واستمرارية المنظمات الحكومية العامة للدول في الاتحاد على المستويات المحلية.

كما تشارك منظمات الحكم المحلي بالولايات أو الجمهوريات الحكومية الفيدرالية المركزية بالعاصمة المركزية في رسم السياسة العامة في الإطار الإقليمي التابع لها، وبالتالي يمكن القول إن منظمات اللامركزية السياسية هي في واقع الحال عبارة عن نظام تشارك فيه الحكومات المحلية الحكومة الفيدرالية السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية.

والأسباب التي تدعو الدول إلى تبني نظام الحكم المحلي هي على غرار الأسباب التي تدعو الدول إلى تبني نظام الإدارة المحلية، والتي نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر اتساع دور الدولة، اتساع وتشتت الأقاليم الجغرافية للدولة، طبيعة النظام السياسي القائم وعما إذا كان مركباً أو بسيطاً، وزيادة الأمن وتشجيع المبادىء الديمقراطية في الحكم.

فالدول المركبة أو الفيدرالية أميل بطبيعتها إلى التوسع في تطبيق مفهوم اللامركزية، بحيث يتعدى الأمر مجرد إعطاء الولايات أو الجمهوريات استقلالية مالية وإدارية، إلى إعطاء اختصاصات أصلية تشمل الجوانب التشريعية والقضائية، وبالتالي فإنه بإمكان الحكومات المحلية إصدار تشريعات توسع من اختصاصات أجهزة الحكم المحلي التنفيذية دون الحاجة إلى موافقة الحكومة الفيدرالية.

وهناك مجموعة من الأسباب تدفع الدول عموماً إلى تبني نظام اللامركزية السياسية لعل أهمها عدم التجانس العرقي أو السكاني، والتشتت الجغرافي والسكاني إلى جانب ارتفاع الوعي السياسي بين المواطنين. ولا يعني عدم التجانس العرقي عدم وجود مصلحة مشتركة بين أعضاء الاتحاد الفيدرالي حيث إن مثل هذا النمط من الاتحاد ينشأ في العادة بمحض إرادة الأطراف المشاركة فيه من الدول التي تتنازل عن اختصاصاتها الخارجية وجزء من اختصاصاتها المحلية لصالح الحكومة الفيدرالية. وما يتفق عليه أعضاء الاتحاد الفيدرالي من طبيعة العلاقة بين الحكومة المركزية الفيدرالية والحكومات المحلية يدون في الدستور الفيدرالي، الذي يبقى بعد ذلك الفيصل الرئيسي في تحديد اختصاصات الحكومة الفيدرالية والحكومات المحلية في حالة تنازع الاختصاصات بينهما.

وكما تقسم النظم الفيدرالية إلى ولايات أو جمهوريات تعكس، إلى حد كبير، تجانساً عرقياً وسكانياً وجغرافياً واقتصادياً وتتمتع بحكم ذاتي يعكس

اختصاصات تشريعية وتنفيذية وقضائية محلية، كذلك تقسم الولايات أو الجمهوريات أو نظم الحكم المحلي إلى مقاطعات أو محافظات أو بلديات لها اختصاصات تنفيذية أو استقلالية إدارية ومالية عن حكومة الولاية أو الجمهورية التي قد تحتفظ بحق الإشراف والرقابة تمشياً مع طبيعة الظروف البيئية المحيطة.

وهناك عموماً ثلاثة مستويات أو أشكال رئيسية لنظم الحكم المحلية تعكس درجات متفاوتة من اللامركزية السياسية[28].

أولاً : أن تعتبر الأجهزة المحلية جزءاً لا يتجزأ من الجهاز المركزي، وبالتالي فإن سلوك المنظمات المحلية في هذه الحالة يخضع مباشرة لتوجيهات وتعليمات جهاز الإدارة العامة على المستوى المركزي. ويعتبر في واقع الأمر هذا الوضع أقرب إلى نظام الإدارة المحلية منه إلى نظام الحكم المحلي، نظراً لتركيزه على الحدود الإدارية بدلاً من الحدود الجغرافية بين نظم الحكم المحلي، المختلفة. كما يمكن اعتبار هذا الوضع خطوة أولى ومبدئية لتبني نظام الحكم المحلي، خاصة بعد ارتفاع مستوى الوعي السياسي للمواطنين وارتفاع مستوى الكفاية الإدارية لمنظمات الحكم المحلي.

ثانياً : أن تقوم أجهزة الحكم المحلي فقط بأداء وظائفها التي ينص عليها الدستور الفيدرالي، ومن ثم يمكن اعتبار نظام اللامركزية السياسية فيها مقيداً بمواد قانونية محددة لا يمكن، بأي حال من الأحوال، تجاوزها أو تعديها.

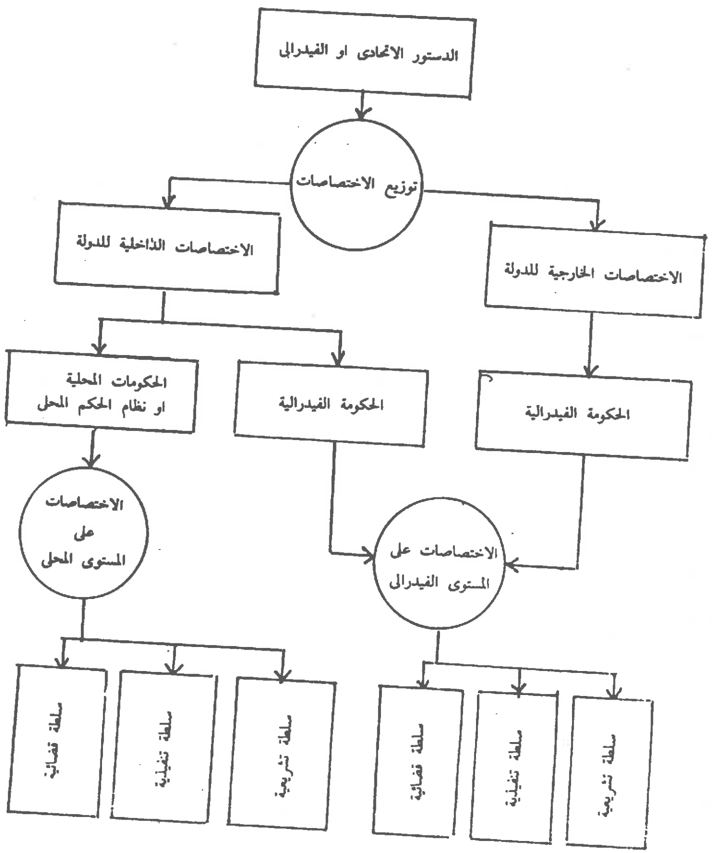
ثالثاً : أن تقوم منظمات الحكم المحلي بممارسة نشاطات غير ممنوعة صراحة في الدستور الفيدرالي، وفي هذه الحالة تصل درجة الاستقلالية أو اللامركزية السياسية لمنظمات الحكم المحلي إلى أقصى درجة من الاستقلالية يكاد يفصلها تماماً عن النظام الفيدرالي، وعليه

يمكن اعتبار هذا النمط الثالث من اللامركزية السياسية من أكثر أشكال الحكم المحلي تطوراً[29].

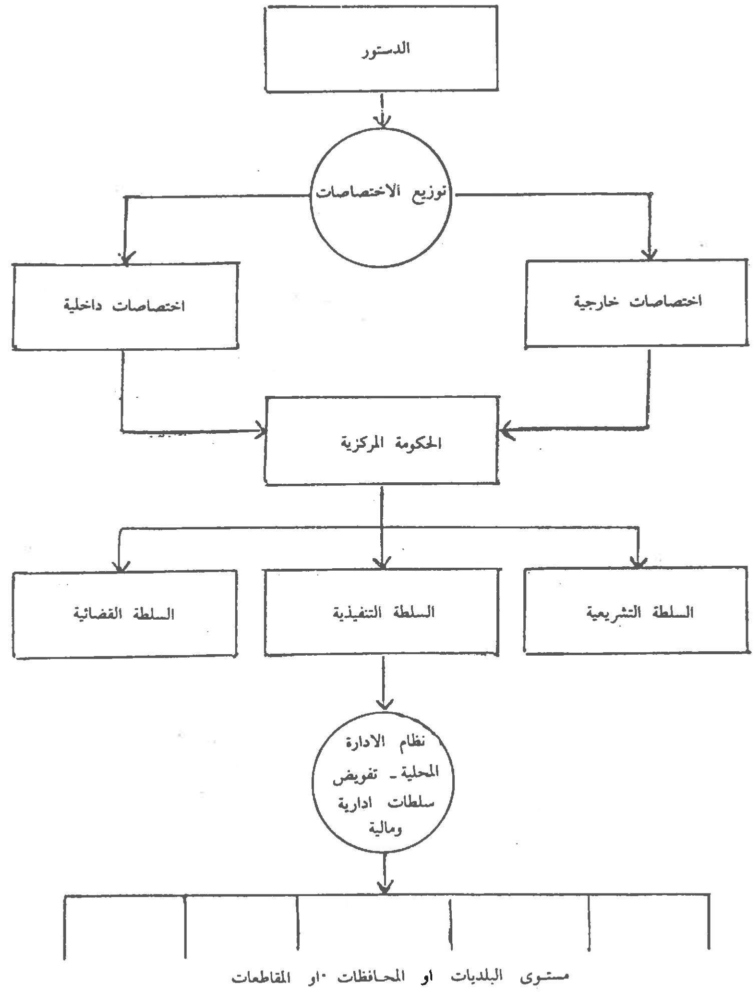
يتضح مما سبق، أن هناك فروقاً شكلية وأخرى موضوعية بين منظمات الإدارة المحلية ومنظمات الحكم المحلي (أنظر الشكل 5 ـ 5 والشكل 5 ـ 6) وتتمثل الفروق الشكلية لنظامي الإدارة المحلية والحكم المحلي في نوع السلطات المخولة لكل منهما، حيث تنحصر سلطات منظمات الإدارة المحلية في جوانب تنفيذية أو إدارية ومالية مع درجات متفاوتة من الاستقلالية، بينما تمتد سلطات منظمات الحكم المحلي لتشمل الجوانب التشريعية والقضائية إلى جانب الاختصاصات التنفيذية. أما فيما يتعلق بالفروق الموضوعية فيمكن ملاحظة وجود تباين بين مكونات كلٍ من النظامين، حيث إن نظام الحكم المحلي يعتبر في واقع الحال دولة داخل دولة نظراً لاختصاصاته المحلية الواسعة، بينما يعتبر نظام الإدارة المحلية المقصور أو المحصور في الاستقلالية الإدارية والمالية عبارة عن كيان إداري يجسد تقسيماً جغرافياً معيناً لأقاليم الدولة، إلى جانب أن منظمات الحكم المحلي تستمد اختصاصاتها مباشرة من الدستور الفيدرالي، بينما تستمد منظمات الإدارة المحلية سلطاتها من الحكومة المركزية التي بإمكانها أن تزيد أو تقلص من سلطات نظم الحكم المحلية عن طريق إصدار قوانين وتشريعات جديدة بالخصوص.

ومن الفروق الجوهرية الأخرى بين النظامين محدودية رقابة الحكومة الفيدرالية على منظمات الحكم المحلي، نظراً للقيود التي يفرضها الدستور الفيدرالي بهذا الشأن، وبالتالي فإن الرقابة الفيدرالية لا تتعدى عملية التحقق من مشروعية والتزام قرارات وتصرفات منظمات الحكم المحلي بالدستور الفيدرالي، أما فيما يتعلق بالرقابة التي تمارسها الحكومة المركزية على منظمات الإدارة المحلية فهي غير مقيدة بدستور كما هو الحال في نظام الحكم المحلي، وعليه فإن هذه الرقابة المركزية غير مقيدة وقد تصل أعلى مستوى لها في حالات معينة تقررها السلطة المركزية في الوقت المناسب[30].

شكل: 5 ـ 5
نظام الحكم المحلي في الدول المركبة أو الاتحادية



شكل: 5 ـ 6
نظام الإدارة المحلية في الدول البسيطة



تصنيف المنظمات العامة على أساس نوع السلطة:

يعكس تصنيف المنظمات العامة على أساس نوع النشاط وجود ثلاثة أنماط هي:

ـ المنظمات التنفيذية كالوزارات أو الأمانات.

ـ المنظمات الوظيفية، مثل الوحدات أو المصالح العامة.

ـ المنظمات الاستشارية.

فالمنظمات التنفيذية هي منظمات عامة مركزية تقوم بتنفيذ السياسة العامة للدولة في المجالات المختلفة كالزراعة والصناعة والمواصلات والسياحة وغيرها من النشاطات الإنتاجية أو الخدمية. وتقسم المنظمات العامة المركزية إلى نظم فرعية، مثل الإدارات والأقسام والفروع استناداً إلى مبدأ تقسيم العمل والتخصص بهدف تحقيق أهداف السياسة العامة.

أما المنظمات العامة الوظيفية، فهي تنشأ أساساً بغرض مساعدة المنظمات العامة المركزية أو التنفيذية في القيام بأعمال لا تقع في دوائر اختصاصها الأصلي. فهناك عدد من الوحدات أو المصالح الوظيفية تساعد المنظمات العامة المركزية في مجالات، مثل الزراعة والصناعة عن طريق الدخول في نشاطات تتعلق بالتسويق والاستيراد كالجهاز المركزي للتنظيم والإدارة أو مصلحة المساحة. وتنحصر نشاطات المنظمات العامة الوظيفية في تقديم خدمات للمنظمات العامة المركزية وليس مباشرة للجمهور.

أما النوع الأخير من المنظمات العامة، فتنحصر وظيفته أيضاً في معاونة المنظمات العامة التنفيذية عن طريق دراسة المشاكل التي تواجهها وتقديم الاستشارات والنصائح الموضوعية إلى جهات الاختصاص التي تملك في النهاية الأخذ أو عدم الأخذ برأي واستشارة المنظمات الاستشارية. إذن، فتقديم الاستشارات قد يقدم إلى منظمات عامة مركزية أو منظمات عامة

لامركزية حسب طبيعة المشكلة المثارة وطبيعة الظروف البيئية المحيطة.

تصنيف المنظمات العامة على أساس نوع النشاط:

إن تصنيف المنظمات العامة وفق معيار نوع النشاط، يترتب عنه تصنيف المنظمات العامة إلى أربعة أنماط فرعية هي:

- منظمات عامة ذات طبيعة سياسية.
- منظمات عامة ذات طبيعة اقتصادية.
- منظمات عامة ذات طبيعة اجتماعية.
- منظمات عامة ذات طبيعة ثقافية.

وطالما أن السياسة العامة للدولة تعكس الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فإنه يمكن تقسيم المنظمات العامة وفق هذا المعيار. إن تصنيف المنظمات العامة على أساس نوع النشاط يتم مثلاً على أساس أن وزارة أو أمانة الخارجية تقوم بممارسة نشاطات سياسية، وأن كلاً من أمانات الخزانة والاقتصاد والصيد البحري تقوم بنشاطات اقتصادية، وأن الضمان الاجتماعي تقوم بنشاط اجتماعي، وأن التعليم تقوم بنشاط ثقافي. كما أن تقسيم المنظمات العامة على أساس نوع النشاط قد يترتب عنه تصنيف المنظمات العامة إلى منظمات عامة إنتاجية تقوم بدور فعال في مجال الإنتاج، أو إلى منظمات عامة خدمية تقوم بتقديم خدمات متنوعة في مجالات، مثل التعليم والمواصلات والصحة والضمان الاجتماعي، مباشرة إلى المواطنين.

تصنيف المنظمات العامة على أساس مجال النشاط:

يعكس هذا النوع الثالث من التصنيفات بعداً جغرافياً يتمثل في المستوى القومي والمستويات المحلية، وبالتالي يمكن تقسيم المنظمات العامة إلى منظمات عامة قومية تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة لكافة المواطنين على

الصعيد القومي وتشمل منظمات عامة مركزية ولا مركزية، وإلى منظمات عامة إقليمية يقتصر نشاطها على فئة معينة من السكان في إحدى مقاطعات أو أقاليم الدولة وتشمل مثلاً منظمات الإدارة المحلية والحكم المحلي. ومن أمثلة المنظمات العامة القومية ما يتعلق بنشاطات مثل الدفاع والعدل والصحة والمواصلات والصناعة والصحة والزراعة، أما المنظمات العامة الإقليمية فهي كل ما يتعلق بمجالات المياه والكهرباء أو المجالات التي تمارس على نطاق محلي مثل النقل المحلي.

ولا يعني تصنيف المنظمات العامة إلى قومية وإقليمية وجود فصل كامل بينهما، وبالتالي يمكن ملاحظة وجود علاقات تداخل بينهما. فالمنظمات المركزية أو القومية تباشر في العادة وظيفة الإشراف على منظمات الحكم المحلي التي تنقسم بدورها إلى منظمات حكم محلي ومنظمات إدارة محلية.

التصنيف على أساس التبعية:

إن تصنيف منظمات الإدارة العامة على أساس التبعية يأخذ في الاعتبار طبيعة العلاقات ومدى تبعية بعض المنظمات العامة للسلطة المركزية. فالسلطة المركزية قد تدير المنظمات العامة، أو على الأقل بعضها، إدارة مباشرة تجسد أقصى درجات المركزية والتبعية حيث تخضع هذه المنظمات للتشريعات واللوائح الحكومية والإدارية والمالية وتتصرف في حدود بنود الميزانية العامة للدولة. ويتمثل التصنيف الآخر للمنظمات العامة على أساس التبعية في المنظمات أو الشركات المختلطة بين الدولة والقطاع الخاص، حيث تملك الحكومة أو السلطة المركزية في العادة حصة أو نسبة 51% فما فوق بهدف السيطرة على عملية اتخاذ القرارات ورسم السياسة العامة للمنظمات بما يتمشى والمصلحة العامة التي تتنافى مع الاستغلال، وتتراوح تبعية بقية المنظمات العامة الأخرى ما بين النموذج المركزي والنموذج المختلط. فالمنظمات العامة اللامركزية مثل المشروعات العامة تعتبر عموماً أقل تبعية من المنظمات العامة

المركزية للسلطة المركزية نظراً لاستقلاليتها الإدارية والمالية الملحوظة.

نظام التغذية العكسية في التنظيم

إن نظام التغذية العكسية أو نظام الاتصالات وردود الأفعال في التنظيم يجسد مدى أهمية البيانات والمعلومات في عصر زاد فيه تدخل الدولة بشكل لم يعهد له مثيل من قبل. فدور الدولة زاد كماً وكيفاً نظراً لزيادة أعبائها القومية، ليس فقط في مجال تقديم الخدمات ولكن أيضاً في مجال النشاط الاقتصادي أو الإنتاج. فدور الدولة قد تدعم وزاد زيادة ملحوظة في الاقتصاد حتى في إطار تلك الدول التي تتبنى نظام السوق، مثل اليابان وكوريا الجنوبية وتايوان والصين الشعبية.

إن أهمية نظام الاتصالات وما يرتبط به من عملية نقل بيانات ومعلومات وردود أفعال إيجابية كانت أم سلبية من وإلى العملية التنظيمية يثير في واقع الأمر جملة النقاط الرئيسية التالية[31]:

أولاً : إن منظمات الإدارة العامة هي نظم مفتوحة بطبيعتها تواجه تحديات وتغيرات في الظروف البيئية المحيطة، وبالتالي يمكن القول بأن نظام للاتصالات يعتبر ضرورة هامة ومطلباً أساسياً يتمكن من خلاله قادة وأعضاء التنظيم الرسمي وغير الرسمي من الحصول على البيانات والمعلومات اللازمة لاتخاذ القرارات التي تحقق أهداف السياسة العامة.

ثانياً : تعتمد عملية تحقيق التوازن بين النظم الفرعية لنظام الإدارة العامة على وجود نظام اتصالات فعال ومواكب لأي تغيرات تحدث في الظروف البيئية المحيطة ببعديها المحلي والدولي وبجوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبالتالي فإن اختلال أي نظام فرعي يؤثر بطبيعة الحال على أداء العملية التنظيمية التي يمكن عن طريقها

تصحيح أي خلل بفعالية تامة في حالة وجود نظام اتصالات ديناميكي متجدد ومواكب للتغيرات التي تشهدها الظروف البيئية المحيطة.

ثالثاً : يعكس نظام التغذية العكسية أو الاتصالات في التنظيم جانبين أحدهما رسمي يتمثل في قنوات الاتصال الرسمية، والآخر غير رسمي يتمثل في جانب العلاقات الشخصية بين أعضاء المنظمات العامة على كافة المستويات. ويكمل كلاً من الجانب الرسمي والجانب غير الرسمي البعض الآخر على اعتبار أن المنظمات العامة، وإن كانت تجسد خصائص التنظيم البيروقراطي، إلا أنها تعتبر في نفس الوقت تجسيداً حياً للتفاعل والعلاقات الاجتماعية ذات الطابع الإنساني.

ويمكن للتنظيم عن طريق التغذية العكسية أو نظام الاتصالات معرفة ردود الأفعال، تجاه منظمات الإدارة العامة المركزية واللامركزية، وبالتالي يمكن للقيادات الإدارية معرفة الجوانب الإيجابية والسلبية لمخرجات العملية التنظيمية. فالتفاعل بين عناصر العملية التنظيمية بجوانبها الرسمية وغير الرسمية يترتب عنه كما أسلفنا مخرجات تنقل نتائجها الإيجابية والسلبية إلى البيئة المحيطة عن طريق نظام التغذية العكسية أو الاتصالات.

وتولى المنظمات العامة في عصر ثورة الالكترونات ونظم المعلومات أهمية فائقة للتغذية العكسية ووسائل الاتصالات، التي تتوقف عليها كفاية وفعالية منظمات الإدارة العامة في تحقيق أهداف السياسة العامة. فالتغييرات التي تشهدها الظروف البيئية المحيطة، لاسيما التغييرات الناتجة عن الثورة التكنولوجية المعاصرة وما ترتب عليها من تطوير أجهزة اتصالات سريعة كالهاتف والمبرق والبريد المصور والأنترنت، أضفت حيوية وفعالية كبيرة على العملية التنظيمية التي تحتاج بدورها إلى تدفق مستمر في ردود الأفعال المختلفة تجاه التنظيم البيروقراطي، الذي تتوقف كفايته وفعاليته على أخذه في الاعتبار ووجود نظام تغذية عكسية ديناميكية لا يمكن الاستغناء عنه في أي نظام للإدارة العامة.

ختام وتعقيب

تتوقف كفاءة وفعالية أجهزة الإدارة العامة على عنصر التنظيم وما يرتبط به من تطبيق مبادىء الإدارة، مثل مبدإ تقسيم العمل ومبدأ التخصص ومبدأ التعيين على أساس المؤهلات والجدارة والخبرة. فنجاح العملية التنظيمية ينتج عنه، بطبيعة الحال، منظمات عامة مركزية وأخرى لا مركزية قادرة على القيام بنشاطاتها بفعالية كبيرة.

إن تحقيق أهداف السياسة العامة لا يمكن إذن أن يتحقق في ظل إدارة عامة تعاني فيه العملية التنظيمية من اختلال كبير ناتج، إما عن عدم التكيف مع الظروف البيئية المحيطة، أو من وجود خلل بين النظم الفرعية للتنظيم.

ويمكن معرفة نجاح العملية التنظيمية من عدمه عن طريق ردود الأفعال الناتجة عن تطبيق السياسة العامة، وبالتالي فإن معرفة مستوى المعارضة إلى التأييد يعتبر مؤشراً واضحاً في قياس مدى فعالية أو عدم فعالية وكفاءة العملية التنظيمية. فكلما ارتفع مستوى التأييد على مستوى المعارضة كانت ردود أفعال المواطنين والجماعات الرسمية وغير الرسمية خارج التنظيم وداخله إيجابية إلى حد كبير، وبالتالي يمكن القول إن منظمات الإدارة العامة قد حققت المصلحة العامة أو أهداف السياسة العامة الأمر الذي يضفي الشرعية على أداء النظام السياسي والإداري القائم. أما إذا ارتفع مستوى المعارضة والمطالب على مستوى التأييد نتيجة لردود الأفعال السلبية الناتجة عن مخرجات العملية التنظيمية، فإن التنظيم البيروقراطي يعاني من خلل في نظمه الفرعية، وبالتالي يصبح لزاماً على منظمات الإدارة العامة أن تعيد النظر في عملياتها التنظيمية

بجوانبها الرسمية وغير الرسمية لكي تتمشى والظروف البيئية المحيطة.

فالتفاعل بين التنظيم والظروف البيئية المحيطة عملية ديناميكية متجددة ومستمرة، ولا يخفى على القادة في منظمات الإدارة العامة طبيعة الظروف البيئية المتغيرة واستمرارية التفاعل بين المنظمات العامة المركزية واللامركزية، وبالتالي فإن التركيز على العملية التنظيمية وإعادة هيكلة أو إجراء تغييرات جذرية في الهياكل التنظيمية للمنظمات العامة تعتبر بدورها عملية مستمرة ومتجددة وتعكس طبيعة العصر الذي نعيشه، حيث تلعب الدولة دوراً هاماً في حياة الأفراد السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

هوامش الفصل الخامس

(1) فؤاد الشيخ سالم وآخرون، المفاهيم الإدارية الحديثة (عمان: شركة دار الشعب، 1985) ص 92.

(2) L. Urwick, The Elements of Administration (New York: Harper Brothers, 1943), p. 36.

(3) Harold Koontz and Cyril O'Donnell, op. cit., p. 105.

(4) علي السلمي، تطور الفكر التنظيمي (الكويت؛ وكالة المطبوعات، 1980م) ص 160 ـ 161.

(5) John Child, «Organizational Structure, Environoment and Performance: The Role of Strategic Choice», Sociology 6 (1972): 2 - 21, at page, 3.

(6) James D Thampson, Organization in Action (London: Mcgraw - Hill, 1967), p. 70; and william Starbuck, Organization and Their Environments (Berlin: International Institue of Management, 1973), pp. 24 - 30.

(7) James D. Thompson, op. cit.

(8) William G. Scott, Organization Theory: An Overview and an Appraisal, Academy of Management Journal (April 1961): 16 - 17.

(9) Jay w. Lorsch, «Organization Design: A Situational Perspective», Organizational Dynamics (Autuma 1977): 3 - 4.

(10) Stanley D. Young. Management: A System Analyses (Glenview, I11: Scott, Foresman, 1966), pp. 17 - 18.

(11) John H. Jackson and Cyril P. Morgan, Organization Theory; A Marco Perspective For Management (Englewood Cliffs, NJ: Prentice - Hall, Inc., 1982), pp. 101 - 102.

(12) Harold Koontz and Cyril O, Donnell, op. cit, pp. 278 - 279.

(13) أحمد صقر عاشور، مرجع سبق ذكره، ص ص 280 ـ 305.

(14) فؤاد الشيخ سالم وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص ص 93 ـ 94.

(15) المرجع السابق، ص ص 103 ـ 104.

(16) المرجع السابق، ص ص 123 ـ 124.

(17) المرجع السابق، ص ص 123 ـ 124.

(18) P. R Lawrence and J. W. Lorsch, Organization and Environment (Hamewood, Ill: Irwin, 1969).

(19) Michael Beer and Edgar Huse, A Systems Approach To Organization Development, Journal of Applied Behavioral Scionce 8 (1972): 79 - 101.

(20) Daniel Kotz and Robert Kahn, the Social Psychology of Organizations (New York: John Wiley, 1969) pp. 350 - 351.

(21) Peter M. Blau, The Dynamics of Bureaucracy (Chicago: University of Chicago Press, 1955) pp. 152 - 155.

(22) William T. Jerome, Executive Control: The Catalyst (New York: John Wiley and Sons, 1961) pp. 155 - 131.

(23) Melville delton, Men who Manage (New York: John Wiley, and Sons, 1959); and George E. Berkley, The Craft of Public Administration, op. cit., pp. 97 - 98.

(24) Keith Davis, Human Behavior at Work (New York: Mc Graw Hill, 1977) pp. 275 - 277; and George Berkley, op, cit., pp. 98 - 101.

(25) علي شريف، إدارة المنظمات العامة (بيروت: الدار الجامعية، 1987) ص ص 259 ـ 309).

(26) عادل حسين، الإدارة في القطاع الحكومي (بيروت: دار النهضة العربية، 1985، ص ص 420 ـ 424.

(27) المرجع السابق، ص ص 426 ـ 428.

(28) أحمد صقر عاشور، مرجع سبق ذكره، ص ص 424 ـ 425.

(29) Paul H. Appleby, Democracy (New York: Alfred A. Knopf, 1949), Chapter, 5.

(30) عادل حسن، مرجع سبق ذكره، ص ص 67 ـ 78.

(31) أحمد صقر عاشور، مرجع سبق ذكره، ص ص 476 ـ 482.

(32) Michael L. Tushman and David A. Nodler, «Information Processing as an Integrating Concept in Organization Design», Academy of Management Review (July 1978) 614 - 615.

أسئلة للمراجعة عن الفصل الخامس

س 1 : ما المقصود بالتنظيم في إطار الإدارة العامة؟

س 2 : يختلف مفهوم التنظيم كإسم عن مفهوم التنظيم كفعل، كيف ولماذا؟

س 3 : ما هي عناصر مفهوم التنظيم؟

س 4 : كيف يختلف مفهوم التنظيم كنشاط من مفهوم التنظيم كعلم؟

س 5 : ما المقصود بالظروف البيئية للتنظيم؟

س 6 : لماذا تختلف الظروف البيئية للتنظيم من دولة إلى أخرى؟ كيف؟

س 7 : ما هي الظروف البيئية السياسية للعملية التنظيمية؟

س 8 : ما هي الظروف البيئية الاقتصادية والاجتماعية للعملية التنظيمية؟

س 9 : هل تختلف الظروف البيئية السياسية عن الظروف البيئية الاجتماعية والاقتصادية في نفس الدولة؟ كيف ولماذا؟

س 10 : ما هي مدخلات العملية التنظيمية؟

س 11 : ما هي أبرز مدخلات العملية التنظيمية؟

س 12 : وضح بالرسم مفهوم التنظيم في الإدارة العامة؟

س 13 : كيف ولماذا تتحول المطالب إلى معارضة في إطار العملية التنظيمية؟

س 14 : لماذا تحتاج النظم السياسية والإدارية إلى التأييد باستمرار؟

س 15 : ما هي المستويات المختلفة للتأييد والمعارضة في إطار العملية التنظيمية؟

س 16 : كيف ولماذا يختلف الهيكل التنظيمي في النظم الاشتراكية عنه في النظم الرأسمالية؟

س 17 : ما هي أهمية الموارد المادية والبشرية والتقنية بالنسبة للعملية التنظيمية؟

س 18 : ما هي خصائص التي تتسم بها العملية التنظيمية؟

س 19 : ما هي الخطوات الرئيسية التي تمر بها العملية التنظيمية؟

س 20 : ما هي مستويات العملية التنظيمية، وأيهما في رأيك أهم؟

س 21 : أين تقع مسؤولية تنفيذ السياسة العامة في إطار مستويات العملية التنظيمية؟

س 22 : ما هي أهمية العملية التنظيمية؟

س 23 : أذكر باختصار النماذج المختلفة لهياكل التنظيم البيروقراطي؟

س 24 : كيف تتم عملية تفاعل العملية التنظيمية مع الظروف البيئية المحيطة؟

س 25 : أيهما في رأيك أهم التنظيمات الرسمية أم غير الرسمية في إطار العملية التنظيمية؟

س 26 : ما هي سلبيات الهياكل التنظيمية غير الرسمية؟

س 27 : ما هي إيجابيات الهياكل التنظيمية غير الرسمية؟

س 28 : ما هي مخرجات العملية التنظيمية؟

س 29 : ما المقصود بتصنيف مخرجات العملية التنظيمية على أساس مجال السلطة ونوع السلطة؟

س 30 : ما هي المشروعات العامة، ولماذا تلجأ الدول إليها في الوقت الحاضر؟

س 31 : ما هي الصيغ التي تأخذها المشروعات العامة؟

س 32 : ما هي خصائص وسمات المشروعات العامة؟

س 33 : كيف تختلف منظمات اللامركزية الإدارية عن منظمات اللامركزية السياسية؟ كيف ولماذا؟

س 34 : ما هو دور منظمات اللامركزية الإدارية والسياسية في رسم وتنفيذ السياسة العامة؟

س 35 : ما المقصود بنظام التغذية العكسية في إطار عملية التنظيم؟

الفصل السادس

الرقابة على الإدارة العامة

تطبق كافة نظم الحكم، سواء كانت ديمقراطية أو غير ديمقراطية، مستويات مختلفة في الرقابة. ومع أن الرقابة تتعارض مع مفهوم الديمقراطية التي تعني في أوسع معانيها حرية تصرف الأفراد دون وجود رقيب أو نظام رقابة عليهم، إلاّ أننا نلاحظ أن النظم السياسية المعاصرة تباشر وتفرض أنماطاً ومستويات متفاوتة من الرقابة، تتراوح من ضرورة احترام الأفراد لإشارات المرور وعدم الوقوف بالسيارات في محطات ممنوعة إلى عدم مباشرة سلوكيات معينة تتنافى والاخلاقيات العامة والقوانين العامة. فالرقابة غير مقتصرة على أعضاء منظمات الإدارة العامة في شكل قوانين ولوائح تنظيم سلوك ونشاطات الموظفين العموميين، ولكنها تشمل وتقيد أيضاً المواطنين العاديين بقوانين ولوائح تنظيمية تتعلق بحماية الأفراد وما يرتبط بذلك من سلوكيات خاصة وعامة مثل، تشييد أو بناء سكن خاص وفق المخطط المعتمد، وضرورة احترام الأفراد نظاماً معيناً من الرقابة مثل: رقابة الوالدين على الأبناء، أو رقابة الابن الأكبر على اخواته. إن تقسيم هذا الفصل سيكون على غرار الفصلين السابقين الخاصين بالتخطيط والتنظيم، وبالتالي سنتعرض على التوالي إلى المباحث التالية: -

- ماهية الرقابة في الإدارة العامة

- الظروف البيئية المحيطة بنظام الرقابة
- مدخلات نظام الرقابة
- عملية الرقابة في الإدارة العامة
- مخرجات نظام الرقابة
- نظام التغذية العكسية للرقابة
- ختام وتعقيب

ماهية الرقابة على الإدارة العامة

إن اختلاف آراء الباحثين حول مفهوم وطبيعة الرقابة لا يعني بالضرورة عدم وجود اتفاق أو تعريف عام للرقابة. فالمتفحص لأدبيات الإدارة يلاحظ مثلاً أن تعريف فايول للرقابة عام 1916م، ما زال مأخوذاً به من قبل العديد من الباحثين حتى يومنا هذا، مما يشير إلى حد كبير إلى وجود اتفاق عام حول تحديد مفهوم الرقابة، ويصف فايول الرقابة بأنها: -

«التأكد من حدوث أو عدم حدوث شيء ما وفق العمل بخطة محددة متفق عليها ومحددة سلفاً، وتحدد التعليمات والمبادىء التي يجب اتباعها أثناء ممارسة عملية الرقابة». وتتمثل الأهداف الرئيسية للرقابة وفق مفهوم فايول في تحديد الانحرافات والممارسات الخاطئة مقارنة بالمعايير أو الخطة المتفق عليها سلفاً بقصد تجنب حدوثها في المستقبل، وبالتالي فإن مفهوم فايول للرقابة هو مفهوم واسع لا يقتصر فقط على المنظمات بكافة أنماطها، ولكنه يمتد ليشمل أيضاً تصرفات وسلوك الأفراد والجماعات بمختلف أنواعها وغيرهم[1].

ومع بروز الثورة السلوكية في أواخر الخمسينات وبداية الستينات، برز مفهوم جديد للرقابة يعكس تأثير مدخل النظم في دراسة السلوك الإداري. ومفهوم الرقابة بالنسبة لأصحاب مدخل النظم، عبارة عن وظيفة من وظائف نظام الإدارة تعكس من ناحية عملية تكييفاً مع الخطة الموضوعة سلفاً، وتعكس من ناحية أخرى وجود نوع من الانحراف عن أهداف النظام المحددة سلفاً[2].

وتبرز أهمية الرقابة بوضوح نتيجة لطبيعة المنظمات العامة المعقدة من ناحية، ونتيجة لصعوبة فهم المتغيرات النفسية والاجتماعية لأعضاء منظمات الإدارة العامة ومدى تأثير ذلك على استقرار واستمرارية المنظمات العامة في أداء مهامها بنفس الكفاءة والفعالية من ناحية أخرى. إن عناصر العملية الإدارية، مثل التخطيط والتنظيم واتخاذ القرارات، لا تكفي وقد تفقد فعاليتها وأهميتها بدون وجود نظام رقابة فعال مما يعرقل منظمات الإدارة العامة في تحقيق الأهداف العامة المنشودة بالكيفية المتوقعة. فوجود نظام رقابة فعال يمكن، في واقع الحال، منظمات الإدارة العامة من تدارك الأخطاء وتصحيح الإنحرافات إن وجدت، إلى جانب إمكانية التنبؤ ببعض الأخطاء أو الانحرافات المستقبلية حتى يمكن تجنبها قبل وقوعها.

إن المشاكل التي يتعامل معها نظام الرقابة في إطار منظمات الإدارة العامة تعكس، إلى حد كبير، وجود مشاكل ذات طبيعة إنسانية. ففي حالة عدم وجود نظام رقابة فعال يلتزم الأفراد في العادة بالقوانين واللوائح الرسمية، أما في حالة غياب نظام رقابة فعال فإن تصرفات الأفراد وأعضاء المنظمات العامة يغلب عليها في العادة الفوضى الإدارية وعدم الالتزام بالمسؤوليات وانتشار الفوضى والفساد[3]. إذن، فغياب نظام الرقابة في إطار المنظمات العامة يؤدي إلى وجود فوضى إدارية وبروز مشاكل اجتماعية نفسية لأعضاء المنظمات العامة، نظراً لتعود الأفراد في حياتهم اليومية على وجود أنماط مختلفة من الرقابة سواء كان ذلك في إطار العمل أو خارج العمل مع الأسرة والرفاق والمجتمعات المصلحية. وبالرغم من الاتفاق العام على مفهوم الرقابة، فإن بعض الباحثين يستخدمون مفاهيم، مثل السلطة، Authority والنفوذ Power أو التأثير in fluence كمرادفات لمفهوم الرقابة Control[4].

وبالرغم من أنه يمكننا القول بوجود قاسم مشترك بين هذه المفاهيم إلى حد ما، فإنه يلاحظ أن استخدام المفاهيم السابقة بنفس المعنى يؤدي في نهاية

المطاف إلى خلط في المفاهيم وعدم الدقة في المعاني.

ويرتبط مفهوم الرقابة بالنسبة لإتزيوني Etzigni ارتباطاً وثيقاً بمفهومي السلطة والنفوذ، نظراً لأن مجالي السلطة والنفوذ يتوقفان إلى حد كبير على وجود أو عدم وجود نظام فعال وقوي للرقابة. ولتحديد طبيعة العلاقة بين مفهومي السلطة والنفوذ داخل نظام الإدارة العامة، قام إيتزيوني بتطوير منظومة أو مصفوفة تعكس وجود أربعة أنماط فرعية لنوعية السلطة والنفوذ المعمول بها في إطار المنظمات العامة، وهي على التوالي[5]:

- أسلوب الرقابة Method of control
- طريقة اكتساب المشاركين Acquisition of participants
- نوعية القيادة Type of leadership
- نوعية النشاط Type of Activities

لقد طبق إيتزيوني نموذجه الذي يوضح طبيعة العلاقة بين السلطة والنفوذ من ناحية، ونظام الرقابة من ناحية أخرى على ثلاثة أنواع من المنظمات هي السجن ومنظمة أعمال (خاصة) وحزب سياسي، واستخلص بالتالي وجود ثلاثة أساليب مميزة للرقابة في إطار المنظمات العامة والخاصة (أنظر الجدول 6 ـ 1) ومن ملاحظة الجدول 6 ـ 1 يتضح وجود ثلاثة أساليب للرقابة هي: -

أولاً : أسلوب الرقابة القسري أو القهري Coercive Control، الذي يطبق عادة في منظمات عامة مثل السجون.

ثانياً : أسلوب الرقابة المنفعي أو المادي Material or utitlitiarn Control، الذي يطبق عادة في منظمات خاصة أو منظمات الأعمال.

ثالثاً : أسلوب الرقابة الرمزي Symbolic control، الذي يطبق عادة في إطار الأحزاب السياسية.

جدول 6 ـ 1

نموذج ايتريوني للرقابة في إطار المنظمات العامة والخاصة: علاقة السلطة والنفوذ بأساليب الرقابة في التنظيم

نوع النفوذ / نوع السلطة	أسلوب الرقابة
السجن	قسري أو قهري
منظمة أعمال	منفعي أو مادي
حزب سياسي	رمزي أو معياري

وبغض النظر عن أساليب الرقابة السائدة بمنظمات الإدارة العامة، يعزي بعض الباحثين نمو وتقدم الدول في مجالي الانتاج والخدمات إلى مدى نجاح وفعالية نظام الرقابة السائد والمعمول به. فحين تولى نظم الإدارة العامة بالدول المختلفة أهمية قصوى بالغة لنظام الرقابة الذي يعكس ويتمشى مع الظروف البيئية المحيطة، يلاحظ أن مثل هذه النظم السياسية والإدارية حققت تقدماً ملموساً في مجالي الإنتاج والخدمات مقارنة بالنظم الأخرى التي لا تولى، أو على الأقل، تتجاهل فعالية نظم الرقابة في الإدارة العامة. فنظام الرقابة الناجح والمتمشى مع الظروف البيئية المحيطة يعتبر، إلى حد كبير، بالنسبة للبعض العامل الحاسم في رفع مستوى أداء وفعالية منظمات الإدارة العامة[6]. إذن، ففعالية المنظمات العامة في مختلف النظم السياسية رهين ومتوقف، إلى حد كبير، على وجود نظم فعالة للرقابة وما يرتبط بها من نظم فرعية أخرى مثل نظم الاتصالات والمعلومات[7].

كما يلاحظ أن الرقابة جزء لا يتجزأ من عمل القيادات الإدارية، وبالتالي فإن الرقابة قد تتم من جانب القادة بمنظمات الإدارة العامة، أو من جانب أجهزة رقابة خارجية، أو من قبل الأفراد أنفسهم. فمفهوم الرقابة يشير إذن، إلى رقابة نشاطات وأعمال المنظمات العامة بقصد تقييم ما تم انجازه من أعمال ونشاطات في ضوء معايير متفق عليها، وبالتالي يمكن تحديد مواطن

الخلل والانحراف بين ما هو قائم فعلاً، وبين ما يجب أن يكون عليه الوضع أو الحال[8].

فنظام الرقابة يتكون بدوره من مجموعة نظم فرعية تربطها علاقات اعتماد متبادل، وبالتالي فإن أي خلل في نظام فرعي منها يؤدي بالضرورة إلى خلل في نظام الرقابة ككل. ومفهوم الرقابة كنظام يعني في أوسع معانيه عملية تحويل المدخلات التي تعكس الظروف البيئية المحيطة بأبعادها المختلفة إلى مخرجات بما فيها من سلبيات وإيجابيات.

الظروف البيئية المحيطة بنظام الرقابة

تعتبر العوامل البيئية بجوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية نظماً فرعية لنظام الرقابة الذي تتوقف فعاليته، إلى حد كبير، على مواكبة التكيف المستمر مع التغيرات التي تشهدها الظروف البيئية المحيطة. إن نقطة الانطلاق في دراسة نظام الرقابة تتطلب منا، في واقع الحال، تفحص وتمعن التأثير الذي تتركه الظروف البيئية المحيطة بعواملها المختلفة على عملية الرقابة من خلال مدخلات ومخرجات نظام الرقابة في الإدارة العامة (أنظر الشكل 6 ـ 1).

إن العلاقة الوثيقة بين عناصر العملية الإدارية، لا سيما وظيفة الرقابة ووظائف التخطيط والتنظيم، تجعل حديثنا عن الظروف البيئية المحيطة بأبعادها وجوانبها المختلفة مختصراً على اعتبار أننا تعرضنا لذلك بالتفصيل في الفصول السابقة. فالظروف البيئية المحيطة التي تؤثر في نظام التخطيط مثلاً، تؤثر بطبيعة الحال في نظام الرقابة مع الأخذ في الاعتبار الطبيعة المميزة لكل من نظام الرقابة ونظام التخطيط.

فتأثير البيئة السياسية على نظام الرقابة يتضح من خلال طبيعة العلاقة بين

أشكال نظم الحكم التي تتراوح بين الديمقراطية والديكتاتورية، وأساليب الرقابة المطبقة في نظام الإدارة العامة. ففي العادة، يتسم نظام الرقابة بصبغة ديمقراطية في نظم الحكم الديمقراطية إما نتيجة للمشاركة المباشرة أو غير المباشرة في وضع القوانين واللوائح التي تنظم عملية الرقابة، أو نتيجة لتأثير الجماعات غير الرسمية مثل: جماعات الضغط، والأحزاب السياسية، ووسائل الإعلام، لمشاركة الأفراد والمواطنين مشاركة فعلية ومباشرة في عملية الرقابة من خلال تطبيق الرقابة الشعبية.

أما فيما يتعلق بنظم الحكم غير الديمقراطية، فإن تأثير الجوانب الرسمية وغير الرسمية على عملية تطوير وتبني نظام رقابة يعتبر تأثيراً محدوداً إلى درجة كبيرة. فالرقابة من خلال الجوانب الرسمية، متمثلة في تبني تشريعات وقوانين تنظيم أساليب الرقابة في نظام الإدارة العامة، تتم في العادة من جانب حاكم أو قلة مستبدة هدفها الأساسي إحكام السيطرة والتسلط على المواطنين. كما أن وضع قوانين ولوائح تنظم عملية الرقابة لا تأخذ في الاعتبار اتجاهات ومواقف الرأي العام والجماعات المصلحية وغيرها من الجماعات غير الرسمية تتم في إطار نظم الحكم غير الديمقراطية. إذن، فشكل أو نمط النظام السياسي القائم يؤثر بطبيعة الحال على نظام الرقابة السائد بأجهزة الإدارة العامة، وبالتالي يمكن القول بأن نظام الرقابة يكون أميل وأقرب إلى الطابع أو الأسلوب الديمقراطي في نظم الحكم الديمقراطية، وأميل إلى الطابع اللاديمقراطي في نظم الحكم غير الديمقراطية.

كما تؤثر البيئة الاقتصادية بدورها على نظام الرقابة، من خلال طبيعة البيئة الهيكلية السائدة للنظام الاقتصادي، وطبيعة النظام الاقتصادي السائد في الدولة. فنظام الإدارة العامة يعتبر أكثر تعقيداً في الدول ذات الاقتصاديات المتقدمة، التي يلعب فيها قطاع الصناعة دوراً مؤثراً ويرتفع فيها مستوى الدخل القومي ومتوسط دخل الفرد مقارنة بالدول ذات الاقتصاديات المتخلفة،

وبالتالي فإن نظم الرقابة تعكس إلى حد كبير اختلاف وتباين العوامل الاقتصادية للبيئة المحيطة. فنظم الرقابة تعتبر أكثر شمولاً وتعقيداً في الدول التي تتبنى الأيديولوجية الاشتراكية التي تؤكد على ضرورة تدخل الدولة في الاقتصاد، وبالتالي فإن كبر حجم الأجهزة البيروقراطية التي تلعب دوراً حاسماً في مجالي الانتاج والخدمات يتطلب أو يحتاج، بطبيعة الحال، إلى نظام رقابة شامل ودقيق يأخذ في الاعتبار تعقد نظام الإدارة العامة في النظم الاشتراكية من حيث الكم والكيف معاً.

أما تركيز النظم الرأسمالية، إلى حد كبير، على مجال تقديم الخدمات فقد أدى إلى اعتدال حجم الأجهزة البيروقراطية مقارنة بالنظم الاشتراكية، وبالتالي فإن نظم الرقابة المتبناة في دول نظام السوق تعكس مثل هذه الظروف البيئية الاقتصادية. ويمكن القول أيضاً بأن نظم الرقابة في الدول ذات الاقتصاد المختلط تعكس أيضاً الظروف الاقتصادية السائدة المتمثلة في السماح بوجود القطاع الخاص في ظل مناخ يسيطر فيه القطاع العام على الحياة الاقتصادية، وما يرتبط بذلك من تبني نظم معينة للرقابة تتمشى والواقع المحيط. كما أن الدور الذي تقوم به الدول النامية في مجال تحقيق التنمية الاقتصادية، يتطلب أيضاً وجود نظام شامل ومستمر للرقابة للتأكد من تحقيق الأهداف المنشودة للسياسة العامة. ويعكس التقدم التكنولوجي، وما يرتبط به من إمكانيات تكنولوجية لنقل البيانات والمعلومات ووسائل متقدمة للاتصالات، مدى فعالية أو عدم فعالية نظم الرقابة المعمول بها في الدول المتقدمة مقارنة بالدول النامية.

وتؤثر الظروف البيئية الاجتماعية والثقافية أيضاً على نظام الرقابة في النظم السياسية والإدارية المختلفة، فاختلاف البيئة الاجتماعية والثقافية للدول يترتب عنها وجود ظروف بيئية مختلفة تؤثر بطبيعة الحال في نظام الإدارة العامة والعملية الإدارية بعناصرها المختلفة بما في ذلك وظيفة الرقابة.

فالرقابة، مثلها في ذلك مثل التخطيط، تعكس طبيعة الظروف البيئية الاجتماعية والثقافية السائدة. ففي النظم السياسية والإدارية، التي يقل فيها دور التنظيمات الأولية، ويزداد فيها دور التنظيمات الثانوية، ويرتفع فيها مستوى التعليم بكافة مراحله وتخصصاته، ويزداد فيها التركيز على العلم والاستفادة من التقدم العلمي إلى أبعد حد، تتمكن فيها منظمات الإدارة العامة من القيام بوظائفها ونشاطاتها المتمثلة في تحقيق أهداف السياسية والخطط العامة بطريقة أفضل وأكثر فعالية من تلك المنظمات العامة التي تعمل في ظروف بيئية اجتماعية وثقافية مختلفة أو مناقضة. إذن، فقيام نظام الإدارة العامة بوظائفه، بما في ذلك وظيفة الرقابة، على أكمل وجه يتطلب توفر ظروف بيئية اجتماعية وثقافية معينة تتحقق بدرجات متفاوتة في النظم السياسية والإدارية المختلفة.

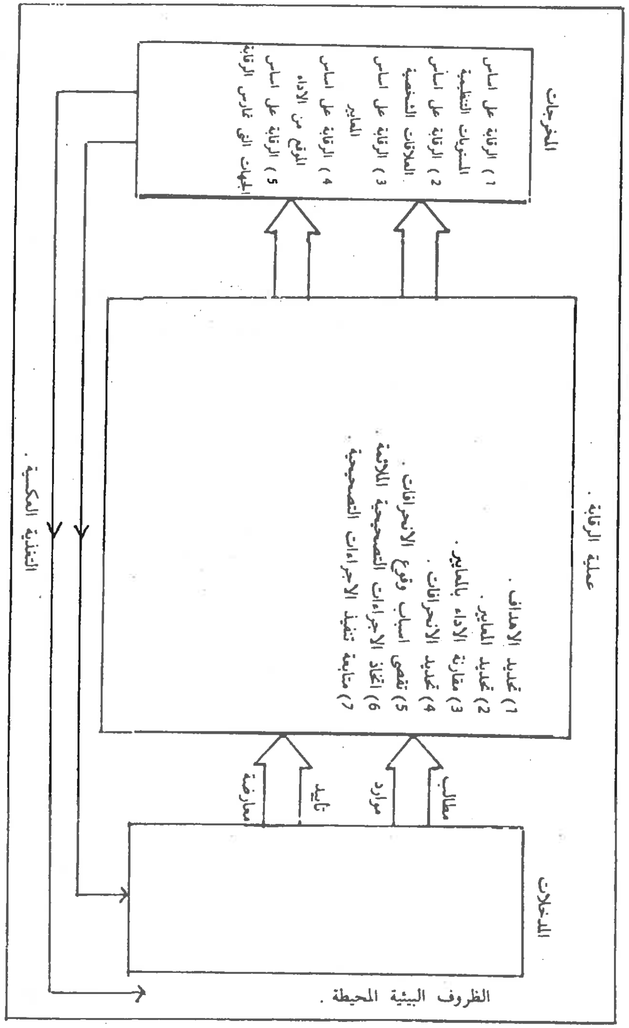
فكما يمكننا القول بأن نظام الإدارة العامة يعتبر انعكاساً طبيعياً للظروف البيئية المحيطة، كذلك يمكننا القول بأن نظام الرقابة يعتبر بدوره انعكاساً حقيقياً للظروف البيئية المحيطة بأبعادها وجوانبها المختلفة، وبالتالي فإن أي محاولة لفهم مدى فعالية أو عدم فعالية نظام الرقابة تتطلب منا، في واقع الأمر، دراسة الظروف البيئية المختلفة. باختصار، إن بروز نظم رقابة ناجحة وفعالة في بعض النظم السياسية والإدارية دون الأخرى يعزى في نهاية المطاف إلى تباين الظروف البيئية المحيطة.

مدخلات نظام الرقابة في الإدارة العامة

إن فعالية عملية الرقابة تتوقف عموماً على طبيعة المدخلات التي تعكس الظروف البيئية المحيطة. فالنظام الإداري الذي يملك موارد مادية وبشرية وتكنولوجية ملحوظة، ويتمتع بمستويات مرتفعة من التأييد المعنوي، وتقل فيه نسبة المعارضة وحجم المطالب، يحقق في العادة مستوى مرتفعاً من الفعالية

والنجاح في حالة تمكنه من استخدام مدخلاته المتاحة أفضل استخدام ممكن. أما النظام الإداري الذي يملك موارد محدودة تقل عن حاجته، ويواجه معارضة شديدة ومطالب متعددة ولا يستطيع أن يتغلب على مثل هذه المشاكل، فلا يمكنه فقط تحقيق مستوى متدنٍ من الفعالية بل إن كيانه قد يصبح مهدداً بالزوال في حالة عدم تمكنه من التكيف مع الظروف البيئية المحيطة.

وتنقسم مدخلات نظام الرقابة في الإدارة العامة بدورها إلى أربعة أنماط من المدخلات تتعلق: بالمطالب، والمعارضة، والتأييد، والموارد المادية البشرية والتكنولوجية. وبينما يعتبر كل من التأييد ووفرة الموارد المادية والبشرية والتكنولوجية قوة مدعمة لفعالية نظام الرقابة، يلاحظ أن ارتفاع مستوى المعارضة والمطالب وندرة الموارد المتاحة قوة معرقلة وسلبية لفعالية نظام الرقابة. وسنعرض في هذا المبحث من الفصل السادس إلى الأنماط المختلفة لنظام الرقابة باختصار وكلاً على حدة (أنظر الشكل 6 ـ 1).



شكل 6 - 1 نظام الرقابة في الإدارة العامة

مطالب عملية الرقابة:

تعكس المطالب وجود قوة ضاغطة على نظام الرقابة، الذي لا يمكنه أن يتجاهل في الأمد الطويل، استمرار وجود مستوى مرتفع من المطالب من قبل الأفراد والجماعات والمؤسسات الرسمية وغير الرسمية. وبالرغم من وجود تناقض بين المبادىء الديمقراطية ونظام الرقابة، فإنه أمكن ملاحظة أن تطبيق أساليب الرقابة من قبل منظمات الإدارة العامة أمر ملموس ومأخوذ به من جانب معظم النظم السياسية والإدارية الديمقراطية منها والدكتاتورية على حد سواء. وتتفاوت طبيعة المطالب من إلغاء كامل لنظام الرقابة، إلى وجود نظام شامل وفعال لنظام الرقابة على كافة مستويات الحياة الرسمية وغير الرسمية.

وتعكس وجهة النظر المنادية بإلغاء نظم الرقابة فلسفة القانون الطبيعي الذي ينطلق من فرضية أن الأفراد أحرار بحكم الطبيعة، وبالتالي يجب التحرر من أي قيود أو نظم رقابة مفروضة على الأفراد من أي جهات أخرى. إن فلاسفة العقد الاجتماعي انطلقوا في نظريتهم من فرضية مفادها أن الأفراد سئموا حياة الطبيعة أو الحرية المطلقة التي لم يأمنوا فيها على حياتهم، وبالتالي قرروا الانخراط في جماعة أو نظام سياسي يتنازل فيها الأفراد بمحض إرادتهم عن جزء أو كل حقوقهم وحرياتهم لصالح الجماعة أو الحاكم المطلق. إن تنازل الأفراد عن كل حقوقهم لصالح حاكم واحد ترتب عنه كما يقول الفيلسوف الإنجليزي توماس هوبز نظم حكم دكتاتورية تمارس أقصى أنواع الرقابة، أما تنازل الأفراد عن جزء من حقوقهم وفق مفهوم الفيلسوف الإنجليزي جون لوك فأدى إلى وجود نظم حكم دستورية يحق فيها للأفراد رفض أي نوع من الرقابة متى قرروا ذلك. ويذهب الفيلسوف الفرنسي جان جاك روسو في هذا السياق أيضاً إلى أن الأفراد يتنازلون عن كل حقوقهم ليس لفرد معين ولكن للجماعة ككل، وبالتالي لا يمكن لنظم الحكم الديمقراطية أن ترفض نظم الإدارة العامة التي قد تقرر

الأخذ بنظام رقابة معين إذا لم يعكس المصلحة العامة ككل.

إن الهدف الرئيسي لنظام الرقابة بمختلف النظم السياسية والإدارية هو تحقيق السياسة العامة التي تعكس بدورها مصلحة الفرد أو القلة أو الجماعة ككل، وبالتالي يمكن القول بأن نظام الرقابة في أوسع معانيه لا يحقق بالضرورة المصلحة العامة في نظم الحكم غير الديمقراطية. وتزداد مطالب الأفراد والجماعات والمؤسسات الرسمية وغير الرسمية في ظل نظم الحكم غير الديمقراطية، ولكن هذه المطالب قد تواجه في الكثير من الأحيان بالعنف والقسوة، خاصة وأن نظم الرقابة بمفهومها الواسع في إطار نظم الحكم غير الديمقراطية تمتلك أجهزة رقابة فعالة في تحديد من هم خاصة وراء أي مطالب قد تشكل خطراً مباشراً على النظام السياسي والإداري في حد ذاته. وقد تستجيب النظم غير الديمقراطية للمطالب الثانوية التي لا تشكل من وجهة نظر أجهزة الرقابة فيها خطورة على النظام السياسي والإداري، إما بقصد تقليص حجم المطالب أو بقصد إصباغ نوع من الشرعية السياسية على نظامها القائم.

أما فيما يتعلق بطبيعة نظم الرقابة في الدول الديمقراطية، فإنها تختلف بطبيعة الحال عما هو سائد في النظم غير الديمقراطية على اعتبار أن المواطنين هم الفيصل النهائي في قبول أو عدم قبول نظم الرقابة التي تؤثر في حياتهم بطريقة مباشرة أو غير مباشرة. وتستجيب نظم الحكم الديمقراطية لمطالب الأفراد والجماعات الرسمية وغير الرسمية من خلال المؤسسات السياسية والإدارية القائمة بطريقة مباشرة من خلال المشاركة السياسية لكل المواطنين في وضع القوانين واللوائح التنظيمية لنظم الرقابة، أو بطريقة غير مباشرة عن طريق الاتصال والضغوط التي يمارسها الأفراد وجماعات المصالح، أو من خلال المؤسسات السياسية النيابية بقصد التأثير في عملية وضع القوانين واللوائح التنظيمية لنظم الرقابة المعمول بها في إطار مثل هذه النظم. فالاستجابة لمطالب الأفراد والجماعات الرسمية وغير الرسمية، قد تتطلب من نظام الرقابة

تعديل أو الغاء أساليب الرقابة المعمول بها في إطار نظام الإدارة العامة بطريقة تتمشى واتجاهات الرأي العام في حالة وجود ضغوط مكثفة. كما أن نظام الرقابة قد يتجاهل، ولو لحين، المطالب ذات الضغوط المحددة التي لا يخلو في العادة منها أي نظام سياسي وإداري.

معارضة نظام الرقابة في الإدارة العامة:

تعكس معارضة نظم الرقابة بمختلف النظم السياسية والإدارية درجات متفاوتة من الشدة والاعتدال والضعف، وبالتالي فإن أخطر أنواع المعارضة على نظام الرقابة هو ذلك النوع من المعارضة المتسم بالشدة والحدة من حيث الكم والكيف. فكلما ارتفع مستوى المعارضة ومال المعارضون إلى اللجوء إلى الشدة والعنف ضد أساليب الرقابة المأخوذ بها من جانب النظام السياسي والإداري، اضطر النظام السياسي إلى التكيف مع الظروف البيئية المحيطة عن طريق الغاء أو تعديل نظم الرقابة المعمول بها، أو إلى استخدام العنف والقوة لسحق أي نوع من المعارضة مهما كانت هادئة. فارتفاع مستوى المعارضة ضد نظام الرقابة قد لا يهدد فقط استقرار وشرعية نظام الإدارة العامة بل إنه قد يهدد أيضاً استقرار وشرعية النظام السياسي على الأقل في الأجل الطويل، وعليه فإن النظم السياسية والإدارية تعطي في الغالب مبررات عديدة لتطبيق نظم الرقابة فيها تجنباً لمعارضتها من قبل الأفراد والجماعات والمؤسسات الرسمية وغير الرسمية.

فمعارضة الفرد لنظام رقابة معمول به يعكس، في الواقع، جوانب شخصية تتمثل في وجود خيبة أمل أو إحباط تجاه منظمات الإدارة العامة التي لم تلب حاجاته الشخصية نتيجة لوجود نظام رقابة صارم مثلاً. كما قد تبرز معارضة الفرد لنظام رقابة قائم نتيجة لخيبة أمله في عدم وجود نظام رقابة فعال وصارم يمكن من خلال تحقيق مصالحه الشخصية، التي لا تتعارض بالضرورة مع المصلحة العامة ككل. وما ينطبق على الفرد قد ينطبق

على الجماعات المصلحية على اعتبار أن هذه الجماعات تمثل مصالح أعضائها من خلال استخدام قنوات الضغط المسموح بها في إطار النظام السياسي الإداري القائم.

فالجماعات المصلحية تعارض بدورها نظم الرقابة التي تهدد مصالح أعضائها، وبالتالي تتوقف حدة ونطاق معارضتها على مدى شدة تهديد نظم الرقابة لمصالح أعضائها، ومعارضة الجماعات غير الرسمية قد يأخذ شكل ضغوط على مستوى مؤسسات الدولة القادرة في التأثير على الغاء أو تعديل نظام الرقابة القائم، أو على شكل تحريض الرأي العام لمعارضة نظام الرقابة المعمول به في إطار النظام السياسي والإداري.

أما معارضة مؤسسات الدولة فتنصب على معارضة هذه المؤسسات لانتهاك أجهزة الرقابة للدستور أو القانون العام أو العرف المعمول به في إطار النظام السياسي والإداري، أو قد تعكس الضغوط التي يمارسها الرأي العام وجماعات المصالح على مؤسسات الدولة التشريعية أو القضائية أو الأحزاب السياسية لكي تضغط بدورها على السلطة التنفيذية لالغاء أو تعديل نظام رقابة أو آخر. ويعكس وضع أجهزة الرقابة تجاه المعارضة الشديدة اتجاه أحد المواقف التالية المتمثلة في تعديل جزئي أو جذري لنظام الرقابة موضع الجدل والمعارضة حتى يتم القضاء على المعارضة جزئياً أو كلياً. كما قد تتجاهل أجهزة الرقابة المعارضة الشديدة، حتى وإن تسبب ذلك مؤقتاً في عدم استقرار واستخدام العنف من قبل أجهزة الدولة القمعية. ولا يعني استخدام العنف من قبل أجهزة الدولة القمعية بالضرورة القضاء على المعارضة الشديدة على الأقل في الأجل الطويل حيث إن المعارضة قد تتحول فقط من حالة النشاط إلى حالة الركود حتى تتاح لها فرصة أخرى للتعبير عن نفسها. ولكن كما تستجيب النظم السياسية والإدارية في العادة للضغوط التي تفرضها المعارضة الشديدة لسياستها العامة، فكذلك يستجيب نظام الإدارة العامة للضغوط التي تفرضها وجود معارضة ملحوظة لنظم الرقابة المعمول بها في إطار المنظمات العامة.

تأييد نظام الرقابة في الإدارة العامة:

إذا كان نظام الإدارة العامة يسعى، كما سبق وذكرنا، إلى التقليل من مستوى المعارضة، فإن الهدف الأسمى يبقى رفع مستوى التأييد وخفض مستوى المعارضة وتلبية المطالب مهما كانت، على اعتبار أن ذلك يدعم من استقرار وتوازن نظام الإدارة العامة وعناصر العملية الإدارية بما فيها نظام الرقابة. فأجهزة الرقابة بنظام الإدارة العامة لا يمكنها الاستغناء عن تأييد الأفراد والجماعات والمؤسسات السياسية لنظم الرقابة المطبقة في إطار النظام السياسي والإداري.

وكما أن هناك مستويات مختلفة للمعارضة كذلك يمكن تحديد مستويات متباينة لعنصر التأييد تتراوح ما بين القوة والاعتدال والضعف، وبالتالي يمكن القول بأن هناك تأييداً قوياً وآخر ضعيفاً وثالثاً معتدلاً. لا شك أن تمتع نظام الرقابة بتأييد قوي يعد مطلباً مثالياً لأجهزة الرقابة، على اعتبار أن ذلك مؤشر إيجابي لفعاليتها. أما فيما يتعلق بالتأييد الضعيف والمعتدل فيعكس في العادة موقفاً طبيعياً ومألوفاً تحظى به نظم الرقابة المعمول بها في إطار الإدارة العامة.

إن حرص النظم السياسية والإدارية على تحقيق المصلحة العامة، خاصة في ظل ظروف بيئية يعم فيها الفساد والرشوة الإدارية وعدم الاخلال والتحلي بالاخلاقيات العامة، يستلزم بطبيعة الحال تبني نظم رقابة متكاملة وفعالة هدفها من ناحية اصلاح الخلل بنظام الإدارة العامة عن طريق تحقيق حالة التوازن التي تعكس التكيف مع الظروف البيئية المحيطة، وهدفها من ناحية أخرى رفع مستوى التأييد اللازم لإسباغ صبغة الشرعية على نظم الرقابة المعمول بها في إطار النظام السياسي والإداري.

إن وعود القادة السياسيين أثناء الحملات الانتخابية في النظامين الرئاسي والبرلماني. وإلى حد ما في نظام الحزب الواحد، لا يمكن تطبيقها إلاً في ظل أجهزة أو نظام إدارة عامة قادر على الأداء الفعال من خلال الأخذ بنظام رقابة

على مستوى عالٍ من الكفاءة والجدية التامة. فالقضاء على الرشوة والفساد الإداري يدعم النظم الرئاسية والبرلمانية والشمولية من تنفيذ وعودها الانتخابية، وبالتالي فإن تبني نظام رقابة يعكس الظروف البيئية المحيطة يعتبر ضرورة لا مفر منها في أي نظام سياسي وإداري يسعى إلى الإصلاح وحسن الأداء.

الموارد المخصصة لنظام الرقابة في الإدارة العامة:

إن زيادة واتساع دور الدولة في عالمنا المعاصر في كافة أوجه الحياة التي تمس حياة المواطنين زاد زيادة ملحوظة، الأمر الذي نتج عنه توسع وزيادة نشاطات منظمات الإدارة العامة كماً وكيفاً. فكما سبق وذكرنا، لم يعد دور الدولة مقتصراً على حفظ الأمن والنظام كما كان الحال في بداية بروز النظام الرأسمالي، ولكنه أصبح يشمل أيضاً كافة القطاعات الخدمية والانتاجية خاصة بعد اندلاع الثورة البلشفية في روسيا القيصرية عام 1917. إن اتساع نشاطات الإدارة العامة بهذه الكيفية تطلب، في واقع الحال، زيادة تخصيص الموارد المادية والبشرية والتكنولوجية من ناحية، وزيادة مهام ونشاطات نظم الرقابة من ناحية أخرى لكي تتمكن في النهاية المنظمات العامة المركزية واللامركزية من تحقيق أهداف السياسة العامة في أفضل صورة ممكنة تعكس المصلحة العامة.

وتتوقف فعالية نظام الرقابة السائد في إطار النظام السياسي والإداري ليس فقط على الجوانب المعنوية المتمثلة في التأييد والمعارضة، ولكن يعتمد أيضاً على حجم الموارد المادية والبشرية والتكنولوجية المخصصة لنظام الإدارة العامة بقصد تمكينه من القيام بنشاطاته ومسؤولياته تجاه تحقيق الأهداف المنشودة للسياسة العامة. إن قوة الأجهزة البيروقراطية وقدرتها على الأقل في بعض المواقف التي تتعارض فيها مصالحها مع المصلحة العامة على عرقلة تحقيق أهداف السياسة العامة يضع بالطبع عراقيل وصعاباً جمة أمام أجهزة الرقابة العامة للقيام بمسؤولياتها المتعلقة بتصحيح مثل هذه الإنحرافات التي تضر بالمصلحة العامة. إذن، فمهمة أجهزة الرقابة في ظل عصر أصبحت فيه

الأجهزة البيروقراطية قوة ضاغطة لها حسابها وتأثيرها، هي مهمة لا يمكن الاستهانة بها في إطار النظم السياسية والإدارية المختلفة...

وتنبع صعوبة مهمة أجهزة الرقابة العامة من القيام بمهامها ومسؤولياتها، في واقع الأمر، من مدى توفر أو عدم توفر عناصر معنوية، مثل التأييد وأخرى مادية وبشرية وتكنولوجية. فالرقابة العامة الفعالة التي يمكنها السيطرة على أي انحرافات تتنافى وتحقيق المصلحة العامة تحتاج عموماً إلى تأييد معنوي من الأفراد والجماعات والمؤسسات السياسية الرسمية وغير الرسمية، إلى جانب توفر موارد مادية وبشرية وتكنولوجية تتمشى وصعوبة وتعقيد مهمة نظم الرقابة العامة. أما فيما يتعلق بوظيفة أجهزة الرقابة العامة فيتمثل من ناحية في الاتجاه السائد المعارض لأساليب الرقابة على اعتبار أنها تتنافى والمبادىء الديمقراطية، ويتمثل من ناحية أخرى في زيادة الضغوط على نظام الرقابة العامة الذي تنحصر مهمته الأساسية في جعل منظمات الإدارة العامة تصحح الانحرافات وتلتزم بالموضوعية وتحقيق المصلحة العامة، وتتقيد بالمعايير والقوانين الرسمية وغير الرسمية المعمول بها في المجتمع، وتتمشى مع الأخلاقيات العامة، وهي لا شك مهمة شاقة وصعبة، إن لم تكن مستحيلة، على الأقل في إطار بعض النظم السياسية والإدارية المعاصرة.

إن تشعب مهام أجهزة الرقابة وتعقدها يتطلب بالضرورة زيادة الموارد المادية والبشرية المخصصة لها، وبالتالي فإن ندرة هذه الموارد أو تقلصها نتيجة للتغير في الظروف البيئية المحيطة سيؤثر حتماً على كفاية أو فعالية نظام الرقابة المعمولة به في إطار النظم السياسية الإدارية المختلفة... ولا يمكن لأجهزة الرقابة تغليب نوع معين من الموارد على آخر على اعتبار أن كل أنواع الموارد مكمل لبعضه البعض، فالموارد المادية تمكن أجهزة الرقابة من التوسع في نشاطاتها لكي تشمل كافة النظم الفرعية على الصعيدين القومي والمحلي لنظام الإدارة العامة.. كما أن الموارد المادية تمكن أجهزة الرقابة من الاستفادة من التقدم التكنولوجي وتسخير العلم لتطبيق أساليب رقابة فعالة وغير مكلفة،

بحيث يمكن توفير موارد مادية يمكن الاستفادة منها في مجالات أخرى أكثر أهمية.

أما فيما يتعلق بالموارد البشرية اللازمة لعملية الرقابة فهي عنصر آخر لا يمكن تجاهله بأي حال من الأحوال، لا سيما وأن أجهزة الرقابة العامة لا تحتاج في هذا السياق فقط إلى مجرد عناصر بشرية وذات خبرات إدارية واسعة، ولكنها تحتاج أيضاً إلى عناصر بشرية متحمسة للقيام بواجباتها وحريصة كل الحرص على تحقيق وتغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة وملتزمة بالاخلاقيات العامة. إن توفر عناصر بشرية مؤهلة وملتزمة أخلاقياً وقادرة على تنفيذ أساليب الرقابة بفعالية في ظل ظروف غير مناسبة ليس بالأمر السهل، ولكنه في نفس الوقت ليس بالأمر المستحيل إذا ما توفرت الظروف المحيطة الملائمة. إذن فمهمة أجهزة الرقابة العامة لا يمكنها الاستغناء عن أي نوع من أنواع الموارد، أو أي نمط من أنماط المدخلات على اعتبار أن كلاً منها يكمل الآخر.

فالمدخلات، سواء كانت في شكل تأييد أو معارضة ومطالب أو موارد مادية وبشرية وتكنولوجية، لا يمكن تجاهلها والمفاضلة بينها من قبل أي نظام رقابة ناجح وفعال. إن التوسع في عملية الرقابة في حالة وجود ظروف بيئية تفرض ذلك، يتوقف على حجم الموارد المتاحة من ناحية، وعلى قدرة نظام الرقابة في ترشيد موارده المتاحة بقدر الإمكان من ناحية أخرى. ولكن مع افتراض أن التنظيم المثالي البيروقراطي وأجهزة الرقابة العامة قادرة على ترشيد واستخدام الموارد المتاحة بأفضل قدر ممكن، إلاّ أن تقليص حجم الموارد المتاحة نتيجة لظروف بيئية دولية أو محلية متمثلة في انخفاض الدخل القومي نتيجة مثلاً لانخفاض أسعار المواد الأولية أو اضطراب الاقتصاد العالمي أو القومي، يؤثر بدون شك في فعالية أجهزة الرقابة العامة التي قد تضطر إلى تقليص عملياتها ونشاطاتها وموظفيها إلى درجة قد تعيق من فعالية الرقابة العامة بطريقة ملحوظة...

عملية الرقابة في الإدارة العامة

تتسم عملية الرقابة في الإدارة العامة بأهمية بالغة، نظراً لأنها تقوم أولاً بتحويل المدخلات التي تعكس الظروف البيئية المحيطة بأبعادها أو جوانبها المختلفة إلى مخرجات تتمثل في تنفيذ أنماط وأساليب معينة من الرقابة، ونظراً لأنها ترتبط ثانياً بعناصر العملية الإدارية الأخرى كالتخطيط والتنظيم واتخاذ القرارات... فنظام الرقابة يرتبط بنظام التخطيط، على مستوى النظام السياسي والإداري أو على مستوى المنظمة العامة الواحدة، ارتباطاً وثيقاً جداً على اعتبار أن نظام الإدارة العامة يتكون من مجموعة نظم فرعية تربطها علاقات اعتماد متبادل. فالتخطيط عملية سابقة للرقابة ولاحقة لها في نفس الوقت على اعتبار أنه لا توجد رقابة صحيحة وفعالة بدون وجود خطط محددة لها معايير ثابتة معينة تبرز مدى الانحراف الذي قد تقع فيه منظمات الإدارة العامة. كما أن القائمين بعملية التخطيط يمكنهم أيضاً الاستفادة من عملية الرقابة عن طريق نظام الاتصالات أو التغذية العكسية في تعديل الخطط العامة بما يتلاءم والظروف البيئية المحيطة التي قد يوضحها ويكشف عنها نظام الرقابة في الإدارة العامة.

وتستند عملية الرقابة أيضاً على عملية التنظيم وما يرتبط به من هياكل تنظيمية رسمية وغير رسمية. إن عمل أجهزة الرقابة الصحيح لا يعتمد بدوره فقط على خطط مسبقة يتم بموجبها مقارنة المعايير الثابتة للخطط بالانحرافات التي يعكسها سلوك المنظمات العامة، ولكنه يعتمد أيضاً على وجود هياكل تنظيمية فعالة حتى يمكن تحديد موقع المسؤوليات وتصحيح الانحرافات وفق قواعد ومبادىء تنظيمية متعارف عليها. فالمنظمات العامة التي تعمل وفق قواعد رسمية وغير رسمية محددة ومنظمة وتتمشى مع المصلحة العامة يسهل مراقبتها وتصحيح انحرافاتها في الوقت الملائم، على عكس عملية رقابة الأجهزة البيروقراطية التي تعاني هياكلها التنظيمية من الفوضى وعدم الالتزام بالمسؤولية.

ويلعب نظام الرقابة من خلال عملية التحويل ونظام التغذية العكسية أيضاً دوراً هاماً جداً في عملية اتخاذ القرارات بمنظمات الإدارة العامة. فعملية اتخاذ القرارات على مستوى النظام السياسي والإداري، أو على مستوى المنظمة العامة الواحدة، تتوقف دوماً على مدى توفر البيانات والمعلومات التي تعكس تفاعل نظام الإدارة العامة مع الظروف البيئية المحيطة، وبالتالي يمكن القول بأن عملية الرقابة تمكن صانعو القرار عموماً من التعرف والالمام بنتائج الأعمال والتغييرات المختلفة التي قد تنشأ في ظروف العمل والبيئة المحيطة بنظام الإدارة العامة حتى يمكن تدارك الموقف أو المشكلة النادرة واتخاذ القرار السليم في الوقت المناسب. فالبيانات والمعلومات التي يتحصل عليها صانعي القرار في إطار نظام الإدارة العامة وما يرتبط به من نظم فرعية كنظام الرقابة تعتبر عموماً عاملاً رئيسياً في اضفاء صبغة العقلانية أو الرشد على صانعي القرارات، الذين يحتاجون دوماً إلى بيانات ومعلومات كافية تمكنهم من المفاضلة بين البدائل المتاحة لاختيار أفضلها بهدف تحقيق أكبر قدر ممكن من المنفعة وتجنب أكبر قدر ممكن من الخسارة.

إذن، فأهمية عملية الرقابة تمتد لتشمل بقية عناصر العملية الإدارية الأخرى على اعتبار أن نظام الإدارة العامة يعمل كوحدة متكاملة متداخلة حتى وإن تكوّن، في واقع الأمر، من مجموعة أجزاء أو نظم فرعية تربطها علاقات اعتماد متبادل.

إن عملية الرقابة، مهما كانت فعالة ومثالية، لا تحل بأي حال من الأحوال محل مشاعر الأفراد أو أعضاء منظمات الإدارة العامة المتسمة بالمسؤولية الذاتية النابعة من أعماق الضمير الصادق الذي يعكس الأخلاقيات العامة. فمشاعر الأفراد الصادقة والتزامهم الأخلاقي هي الأساس في تصحيح أي انحرافات أو أخطاء أو تجاوزات قد تقع على مستوى نظام الإدارة العامة أو على مستوى المنظمة العامة الواحدة.. فأحد الاتجاهات الحديثة في دراسة الإدارة العامة ما يؤكد على دراسة القيم الأخلاقية كدليل للأعمال التي تقوم بها

منظمات الإدارة العامة[9]. ولكن غياب عامل الأخذ بالأخلاقيات العامة من جانب أعضاء المنظمات العامة، دعا إلى حد ما، نظم الإدارة العامة إلى ضرورة تبني نظم رقابية تعكس معايير معينة متفق عليها وتأخذ في الاعتبار المشاعر الإنسانية والأخلاقيات العامة..

وتتسم عملية الرقابة الفعالة في نظام الإدارة العامة بمجموعات من الخصائص يمكن إجمالها عموماً في النقاط التالية:

أولاً : تعكس عملية الرقابة تفاعلاً مستمراً مع الظروف البيئية المحيطة بأبعادها وجوانبها المختلفة. فعملية الرقابة الجيدة هي انعكاس صادق للظروف البيئية المتغيرة التي لا يمكن تجاهلها من قبل أي نظام سياسي وإداري يحرص على تحقيق الكفاية والفعالية.

ثانياً : تتسم عملية الرقابة العامة بمبدأ العقلانية الذي يأخذ في الاعتبار مبدأ المفاضلة بين البدائل المتاحة واختيار أفضل البدائل التي تحقق أكبر قدر ممكن من المنفعة وتتجنب أقل قدر ممكن من الخسارة. فموارد نظام الرقابة مهما كانت متوفرة يجب أن تحقق عائداً ملموساً يتمشى وحجم الموارد المستخدمة في عملية الرقابة..

ثالثاً : اتسام عملية الرقابة بوضوح الأهداف التي تسعى إلى تحقيقها لكي يسهل على أجهزة الرقابة العامة القيام بمسؤولياتها على أكمل وأفضل وجه ممكن. ولا يقتصر وضوح أهداف عملية الرقابة العامة فقط على تيسير مهمة أجهزة الرقابة العامة، ولكنه قد يساعد أيضاً على تعاون واخلاص أعضاء الأجهزة البيروقراطية في انجاح وتحقيق الأهداف العامة لعملية الرقابة. فوضوح أهداف عملية الرقابة يساهم ويدعم من فعالية أجهزة الرقابة التي تصبح قادرة على تحديد الانحرافات وتصحيحها في الوقت المناسب وفق المعايير المحددة سلفاً.

إن اتسام عملية الرقابة بالديناميكية والتفاعل المستمر مع الظروف البيئية

المحيطة يجعلها تتسم بخصائص معينة تتمشى والواقع المحيط. ويمكن عموماً إجمال خصائص عملية الرقابة العامة الفعالة في مجموعة النقاط التالية:

أولاً : تحديد الأهداف التي تسعى عملية الرقابة إلى تحقيقها.

ثانياً : وجود معايير محددة وواضحة تسير عليها وتلتزم بها عملية الرقابة العامة.

ثالثاً : تحديد أساليب ووسائل الرقابة العامة.

رابعاً : تحديد نوع الرقابة الملائم للتعامل مع الأجهزة البيروقراطية.

خامساً : وجود نظام اتصالات فعال لنقل الرسائل والتعليمات من وإلى أجهزة الرقابة العامة.

سادساً : تحديد جهة أو جهات الاختصاص التي لها حق تصحيح الانحرافات.

تحديد الهدف في عملية الرقابة العامة:

يعتبر تحديد الهدف أو الأهداف من عملية الرقابة العامة من أول وأهم متطلبات وجود عملية فعالة للرقابة. ومع أن محور تركيز نظام الإدارة العامة هو تحقيق المصلحة العامة أو الأهداف المنشودة للسياسة العامة للدولة، إلاّ أنه يلاحظ في هذا السياق بأن أجهزة الرقابة العامة تواجه صعوبة ملحوظة في وضع تحديد دقيق وواضح لمفهوم المصلحة العامة أو الأهداف المنشودة للسياسة العامة التي تستند إليها عملية الرقابة العامة. وإذا كان الغموض يكتنف مفهوم المصلحة العامة والأهداف المنشودة للمصلحة العامة، فمن الملاحظ أن الهدف الذي تعمل من أجله أجهزة الرقابة العامة قد يكون بدوره غير محدد وواضح المعالم. ولا يعني هذا بالضرورة أن مفهوم المصلحة العامة الذي يعتبر هدفاً أسمى تسعى منظمات الإدارة العامة إلى تحقيقه هو مفهوم غامض وغير واضح في كل الظروف، نظراً لأن السياسة العامة للدولة تضع وتوضح

في الغالب الخطوط العريضة التي تمكن، على الأقل، المنظمات العامة من تحقيق المصلحة العامة تمشياً مع طبيعة الظروف البيئية المحيطة.

بالرغم من الغموض الذي يكتنف مفهوم المصلحة العامة، فإنه يلاحظ أن هدف الرقابة قد يكون إما هدفاً عاماً يتمثل في قيام أجهزة الرقابة العامة بإشراف دائم على مستوى نظام الإدارة العامة ككل وهدفاً خاصاً ومحدداً ويتمثل في مراقبة قطاع معين على مستوى نظام الإدارة العامة، أو على صعيد مستوى منظمة عامة واحدة. ففي حالة تحديد هدف عام لعملية الرقابة تقوم أجهزة الرقابة العامة بالإشراف ومتابعة وقياس الأداء الفعلي، إلى جانب تحديد مهام أجهزة الرقابة الرئيسية التي تنحصر في العادة في تنبيه منظمات الإدارة العامة إلى معرفة الإنحرافات أو الأخطاء قبل وقوعها وما قد يترتب على ذلك من ضرورة اتخاذ اجراءات مناسبة لتحاشي وقوع أو معرفة الانحرافات والأخطاء حال وقوعها وإصلاحها في الوقت المناسب تجنباً لاستفحال أمرها إذا ما تركت بدون اصلاح. أما فيما يتعلق بتحديد الأهداف الخاصة لعملية الرقابة، فيلاحظ أنها تنصب على متابعة نشاطات منظمة معينة أو متابعة نشاطات عدة منظمات في قطاع معين مثل قطاع الزراعة أو قطاع الصناعة.

وجود معايير محددة وواضحة:

تتمثل المعايير المحددة والواضحة التي تعمل بموجبها أجهزة الرقابة العامة في مجموعة القوانين واللوائح المكتوبة وغير المكتوبة. ويمكن استخدام المعايير لتحديد مدى فعالية المنظمات العامة من خلال استخدامها كمقياس يمكن الحكم بموجبه على تمشي أداء منظمات الإدارة العامة مع المعايير المحددة والواضحة المعمول بها في إطار نظام الإدارة العامة. والمعايير الواضحة والمحددة لا تقبل في واقع الأمر التفسير والتأويل، وبالتالي فإن اختلاف المستخدمون لها لا يؤدي في واقع الحال إلى وجود أكثر من تفسير لها على اعتبار أن المعايير قد تكون اجرائية أو قد تقاس كمياً.

المحيطة يجعلها تتسم بخصائص معينة تتمشى والواقع المحيط. ويمكن عموماً إجمال خصائص عملية الرقابة العامة الفعالة في مجموعة النقاط التالية:

أولاً : تحديد الأهداف التي تسعى عملية الرقابة إلى تحقيقها.

ثانياً : وجود معايير محددة وواضحة تسير عليها وتلتزم بها عملية الرقابة العامة.

ثالثاً : تحديد أساليب ووسائل الرقابة العامة.

رابعاً : تحديد نوع الرقابة الملائم للتعامل مع الأجهزة البيروقراطية.

خامساً : وجود نظام اتصالات فعال لنقل الرسائل والتعليمات من وإلى أجهزة الرقابة العامة.

سادساً : تحديد جهة أو جهات الاختصاص التي لها حق تصحيح الانحرافات.

تحديد الهدف في عملية الرقابة العامة:

يعتبر تحديد الهدف أو الأهداف من عملية الرقابة العامة من أول وأهم متطلبات وجود عملية فعالة للرقابة. ومع أن محور تركيز نظام الإدارة العامة هو تحقيق المصلحة العامة أو الأهداف المنشودة للسياسة العامة للدولة، إلاَّ أنه يلاحظ في هذا السياق بأن أجهزة الرقابة العامة تواجه صعوبة ملحوظة في وضع تحديد دقيق وواضح لمفهوم المصلحة العامة أو الأهداف المنشودة للسياسة العامة التي تستند إليها عملية الرقابة العامة. وإذا كان الغموض يكتنف مفهوم المصلحة العامة والأهداف المنشودة للمصلحة العامة، فمن الملاحظ أن الهدف الذي تعمل من أجله أجهزة الرقابة العامة قد يكون بدوره غير محدد وواضح المعالم. ولا يعني هذا بالضرورة أن مفهوم المصلحة العامة الذي يعتبر هدفاً أسمى تسعى منظمات الإدارة العامة إلى تحقيقه هو مفهوم غامض وغير واضح في كل الظروف، نظراً لأن السياسة العامة للدولة تضع وتوضح

في الغالب الخطوط العريضة التي تمكن، على الأقل، المنظمات العامة من تحقيق المصلحة العامة تمشياً مع طبيعة الظروف البيئية المحيطة.

بالرغم من الغموض الذي يكتنف مفهوم المصلحة العامة، فإنه يلاحظ أن هدف الرقابة قد يكون إما هدفاً عاماً يتمثل في قيام أجهزة الرقابة العامة بإشراف دائم على مستوى نظام الإدارة العامة ككل وهدفاً خاصاً ومحدداً ويتمثل في مراقبة قطاع معين على مستوى نظام الإدارة العامة، أو على صعيد مستوى منظمة عامة واحدة. ففي حالة تحديد هدف عام لعملية الرقابة تقوم أجهزة الرقابة العامة بالإشراف ومتابعة وقياس الأداء الفعلي، إلى جانب تحديد مهام أجهزة الرقابة الرئيسية التي تنحصر في العادة في تنبيه منظمات الإدارة العامة إلى معرفة الإنحرافات أو الأخطاء قبل وقوعها وما قد يترتب على ذلك من ضرورة اتخاذ اجراءات مناسبة لتحاشي وقوع أو معرفة الانحرافات والأخطاء حال وقوعها وإصلاحها في الوقت المناسب تجنباً لاستفحال أمرها إذا ما تركت بدون اصلاح. أما فيما يتعلق بتحديد الأهداف الخاصة لعملية الرقابة، فيلاحظ أنها تنصب على متابعة نشاطات منظمة معينة أو متابعة نشاطات عدة منظمات في قطاع معين مثل قطاع الزراعة أو قطاع الصناعة.

وجود معايير محددة وواضحة:

تتمثل المعايير المحددة والواضحة التي تعمل بموجبها أجهزة الرقابة العامة في مجموعة القوانين واللوائح المكتوبة وغير المكتوبة. ويمكن استخدام المعايير لتحديد مدى فعالية المنظمات العامة من خلال استخدامها كمقياس يمكن الحكم بموجبه على تمشي أداء منظمات الإدارة العامة مع المعايير المحددة والواضحة المعمول بها في إطار نظام الإدارة العامة. والمعايير الواضحة والمحددة لا تقبل في واقع الأمر التفسير والتأويل، وبالتالي فإن اختلاف المستخدمون لها لا يؤدي في واقع الحال إلى وجود أكثر من تفسير لها على اعتبار أن المعايير قد تكون اجرائية أو قد تقاس كمياً.

تحديد أساليب ووسائل الرقابة العامة:

تعكس أساليب ووسائل الرقابة العامة جوانب كمية يمكن بموجبها تحديد مستوى أداء بعض منظمات الإدارة العامة، لا سيما الانتاجية منها مثل المشروعات العامة، على أسس كمية تتمثل في نوعية الأداء وتمشيه أو عدم تمشيه مع الأهداف العامة المنشودة للسياسة العامة. وإذا كانت أساليب الرقابة الكمية واضحة ويسهل بموجبها قياس مستوى الكفاية في منظمات الإدارة العامة خاصة اللامركزية منها، فإن تطبيق الأساليب الكيفية يكتنف الغموض ويصعب تقييمه في بعض الأحيان نظراً لاختلاف التفسيرات والمبررات المعطاة في هذا السياق.

تحديد النوع الملائم للرقابة العامة:

إن تحديد نوع الرقابة الملائم من قبل أجهزة الرقابة العامة يعكس طبيعة علاقات التأثير والتأثر بين عملية الرقابة والظروف البيئية المحيطة بأبعادها وجوانبها المختلفة. فبينما يتمشى نمط الرقابة الداخلي مثلاً مع ظروف بيئية معينة، يلاحظ أن نمط الرقابة الخارجي يتمشى مع ظروف بيئية أخرى. وبغض النظر عن اختيار نمط معين للرقابة أو آخر، فإنه يمكن القول بأن أنماط الرقابة ترتبط مع بعضها البعض بعلاقات اعتماد متبادل، وسنرجىء الحديث عن أنواع الرقابة في المبحث القادم المتعلق بمخرجات نظام الرقابة.

وجود نظام اتصالات فعال لعملية الرقابة:

يعتبر نظام الاتصالات جزءاً لا يتجزأ من عناصر عملية الرقابة العامة، التي تتوقف فعاليتها، إلى حد كبير، على وجود نظام جيد للتبليغ يمكن عن طريقه ايجاد طريقة أو طرق محددة ومألوفة للتبليغ عن الانحرافات من قبل جهات الرقابة إلى جهات الاختصاص المعينة بطريق مكتوبة أو شفوية في

الوقت المناسب. إذن، فنظام الاتصالات الجيد يدعم من فعالية وكفاية نظام الرقابة العام إما عن طريق إمداد عملية الرقابة بالبيانات والمعلومات اللازمة في الوقت المناسب لاتخاذ ما تراه مناسباً من قرارات واجراءات رقابية، أو عن طريق تدعيم قنوات الاتصال الرسمية وغير الرسمية إلى الأجزاء المختلفة لعملية الرقابة العامة للمحافظة على حالة التوازن الضرورية لنظام الرقابة ككل.

تحديد جهات الاختصاص في نظام الرقابة العامة:

لا شك أن اتساع دور نظام الإدارة العامة زاد من ناحية من نشاطاتها ومسؤولياتها تجاه تحقيق أهداف السياسة العامة أو المصلحة العامة، وزاد من ناحية أخرى من حجم المشاكل والانحرافات عن القوانين واللوائح المعمول بها في نظام الإدارة العامة، وعليه فقد ترتب على ذلك اتساع دور أجهزة الرقابة العامة كماً وكيفاً. فالهيكل التنظيمي للأجهزة أو نظام الرقابة يعكس الأخذ بمبادىء مثل تقسيم العمل، تحديد المسؤوليات والاختصاصات بين المسؤلين والقادة الإداريين فيما يتعلق بالجهات المختصة بتحديد الانحرافات عن المعايير الموضوعة والجهات التي تقوم باتخاذ اجراءات تصحيح الانحرافات والجهات التي تقوم بالمتابعة والاشراف والتقييم وما شابه ذلك..

إن تحديد جهات الاختصاص في نظام الرقابة العامة يتمشى مع مبدأ تقسيم العمل والتخصص وغيره من المبادىء التنظيمية الأخرى القائمة على الأسس الموضوعية للمنظمات العامة، وبالتالي فإن غياب عنصر تحديد المسؤوليات والاختصاصات يقلل من فعالية نظام الرقابة، حيث إن كل مسؤول قد يلقي باللوم على المسؤولين الآخرين في عملية التقصير في تحديد الانحرافات والقيام بإجراءات تصحيحية تجاهها.

ولكي تكون عملية الرقابة فعالة وذات كفاءة عالية، هناك جملة من

الخطوات أو المراحل المتعارف عليها في أدبيات الإدارة العامة تميز عملية الرقابة عن غيرها من عناصر العمليات الإدارية الأخرى يمكن إجمالها عموماً في النقاط السبع التالية:

أولاً : تحديد أهداف الرقابة العامة.

ثانياً : تحديد معايير واضحة للرقابة العامة.

ثالثاً : مقارنة الأداء الفعلي بالمعايير الموضوعة.

رابعاً : تحديد الانحرافات والتبليغ عنها.

خامساً : تقصي أسباب وقوع الانحرافات.

سادساً : اتخاذ الإجراءات التصحيحية الملائمة والمتمشية مع الظروف البيئية المحيطة.

سابعاً : متابعة تنفيذ الإجراءات التصحيحية.

تحديد أهداف الرقابة العامة:

إن أهداف الرقابة العامة، كما سبق وذكرنا، قد تكون عامة تشمل كافة النظم الفرعية لنظام الإدارة العامة، وقد تكون خاصة في حالة اقتصارها على نشاط قطاع إداري معين كالزراعة أو الصناعة أو حين اقتصارها على نشاط منظمة عامة معينة. وتعكس أهداف نظام الإدارة العامة في العادة أهدافاً عامة وأخرى خاصة، نظراً لاتساع النشاطات والمسؤوليات التي تقوم بها أجهزة ومؤسسات الرقابة العامة.

وتأخذ عملية الرقابة العامة في الحسبان مدى إمكانية وقابلية أو عدم قابلية الأهداف العامة والخاصة للتحقيق والمتابعة. كما تعكس أهداف عملية الرقابة العامة من ناحية متغير الزمن بحيث تكون هذه الأهداف إما أهدافاً عامة أو خاصة طويلة الأجل «Long - range objectives» وأخرى قصيرة الأجل

«Short - range objectives»، وتعكس من ناحية أخرى متغير أو عامل القياس بحيث تكون أهدافاً كمية «Quantitative objectives» وأخرى كيفية «Qualitative objectives». إن تحديد أهداف الرقابة بوضوح يلزم من ناحية منظمات الإدارة العامة للتقيد بها، ويسهل من ناحية أخرى قيام أجهزة الرقابة العامة بمسؤولياتها ونشاطاتها.

تحديد معايير واضحة للرقابة العامة:

إن تحديد المعايير الواجب اعتمادها والقياس عليها تعتبر خطوة أو مرحلة ثانية هامة في عملية الرقابة العامة. وترتبط هذه المرحلة بالوظيفة الإدارية للتخطيط، على اعتبار أن عملية الرقابة تقوم في الأساس على خلق وتطوير خطط تجسد وجود معايير متفق عليها في شكل قوانين ولوائح مكتوبة أو غير مكتوبة. وتتفاوت معايير الرقابة العامة من حيث البساطة والتعقيد من منظمة عامة إلى أخرى أو من قطاع إلى آخر تمشياً مع حجم المسؤولية تجاه تحقيق وتنفيذ السياسة العامة.

ويقصد بمعايير الرقابة، على العموم، الأوجه أو الأسس المتعارف عليها والتي يجب أن تتقيد بها منظمات الإدارة العامة أثناء مراحل تنفيذ السياسة العامة. وتظهر معايير الرقابة في حالة الفساد والرشوة الإدارية وجود هوة أو فجوة بين المعايير الموضوعة للرقابة وبين تطبيق نظام الإدارة العامة الفعلي للسياسة العامة. وتتحمل أجهزة الرقابة العامة أعباء اضافية في حالة انتشار الرشوة والفساد الإداري في نظام الإدارة العامة، نظراً لانخراطها في عمليات تصحيح ومتابعة مكثفة بفضل الإدارة العامة إلى حالة المسار الصحيح لتطبيق وتحقيق أهداف السياسة العامة، وبالتالي فإن أي انحرافات عن هذه المعايير الموضوعة يعتبر في حد ذاته مؤشراً هاماً على زيادة أهمية عملية الرقابة بمختلف النظم السياسية والإدارية المعاصرة.

تختلف معايير الرقابة العامة ب سياسية. ففي النظم
الاشتراكية التي يلعب بها نظام الإدار سياً في مجال الانتاج
تحدد أجهزة الرقابة فيها معايير كمية مقارنة بمعايير الرقابة
الموضوعية، وبالتالي يمكن تحديد مس المنظمات العامة، لا
سيما المنظمات العامة اللامركزية مثل عامة، عن طريق معرفة
مستوى أو نسبة المخرجات إلى المدخ الرأسمالية التي يلعب
فيها نظام الإدارة العامة دوراً رئيسياً ف ت فقط فتحدد أجهزة
الرقابة العامة فيها معايير كيفية غير قابل ما يتعلق بنظم الحكم
المختلطة، فإن محور تركيز أجهزة الرق مع بين المعايير الكمية
والكيفية معاً.

ومن المعايير الكمية التي تلجأ العامة التزام أعضاء
منظمات الإدارة العامة بساعات العم حجم الانتاج، وحجم
المصاريف والايرادات. أما فيما يتعلق العامة الكيفية، فإنها
تتمحور في العادة في حسن أو سو المنظمات العامة
للمواطنين، طبيعة العلاقات السائدة ب م وخاصة العلاقة بين
أعضاء التنظيم في مستويات تنظيمية مخ تحقيق أهداف معينة
في وقتها المحدد.

مقارنة الأداء الفعلي بالمعايير الموض

إن مرحلة مقارنة الأداء الفعلي دارة العامة بالمعايير
الموضوعية تعكس في واقع الأمر مرح لة من مراحل عملية
الرقابة العامة نظراً لزيادة عدد المتغيرا نظراً لصعوبة الجانب
التطبيقي وما يرتبط به من مشاكل تتعلق عملية مقارنة موضوعية
في إطار وجود علاقات إنسانية بالمنظ ن تجاهلها بأي حال
من الأحوال من ناحية أخرى.

ومن المسائل المثارة في مرحلة قياس الأداء الفعلي للمنظمات العامة ومقارنته بمعايير الرقابة الموضوعية ما يتعلق بعامل الزمن، وتحديد ما إذا كان قياس الأداء الفعلي يجب أن يسبق أو يواكب أو يلي مرحلة تنفيذ السياسة العامة. بالرغم من وجود آراء مختلفة حول الوقت المناسب لمرحلة قياس الأداء الفعلي ومقارنته بالمعايير الموضوعة بحيث يسبق أو يواكب أو يلي مرحلة تنفيذ المنظمات العامة للسياسة العامة، فإنه يمكن القول بأن الإصرار على زمن معين واعتباره الوقت المثالي الذي لا يمكن الحياد عنه يتنافى والأهداف الموضوعية لأجهزة الرقابة العامة على اعتبار أن متغير الزمن يخضع في النهاية لطبيعة وتفاعل نظام الإدارة العامة مع الظروف البيئية المحيطة التي تحدد الوقت المناسب للقيام بمرحلة مقارنة الأداء الفعلي بالمعايير الموضوعة.

هناك عدة نشاطات يصعب على أجهزة الرقابة من ناحية وضع معايير محددة وواضحة تجاهها، ويصعب من ناحية أخرى قياسها وتحديد مدى نجاح أو فشل منظمات الإدارة العامة في تحقيق أهداف السياسة العامة. ومن أمثلة النشاطات التي يصعب وضع معايير واضحة وقابلة للقياس والتقييم ما يتعلق بالأعمال والنشاطات ذات الطبيعة غير التقنية، مثل تقييم أداء مدير إدارة أو رئيس قسم بمنظمة عامة. فطالما لا توجد جوانب سلبية لأداء مدير الإدارة أو رئيس القسم بالمنظمة العامة، فإن التقييم أو مقارنة الإنجاز بالمعايير الموضوعة تكون صعبة على الأقل في ظل ظروف بيئية معينة.

تحديد الانحرافات والتبليغ عنها:

تقوم أجهزة الرقابة العامة في حالة عدم تطابق أداء المنظمات العامة بمسؤولياتها حسب المعايير الموضوعة بتحديد حجم الانحرافات والتبليغ عنها عبر قنوات الاتصال المتاحة. فنظام الرقابة العامة يقوم بمقارنة الإنجاز الفعلي بالمعايير الموضوعة وتحديد حجم الانحرافات واتجاهاتها الايجابية والسلبية،

وبالتالي يكون حجم الانحرافات إيجابياً حين يكون الإنجاز أكثر من المعيار، ويكون حجم الانحراف سلبياً عندما يكون الأداء الفعلي لنظام الرقابة العامة أقل من المعايير الموضوعة.

وحالما يحدد نظام الرقابة العام حجم الانحرافات ويتم التأكد منها، تقوم أجهزة الرقابة العامة بتبليغ الجهات المختصة عبر قنوات اتصال متعارف عليها في نظام الإدارة العامة. وإذا كان الاتجاه الإيجابي لحجم الانحرافات يترك انطباعاً حسناً لدى المسؤولين في نظام الرقابة العامة، فإن الاتجاه السلبي لحجم الانحرافات يقلق ويترك انطباعاً سيئاً للقيادات في نظام الرقابة العامة ونظام الإدارة العامة على حد سواء.

تقصي أسباب وقوع الانحرافات:

لا يرجع وقوع الانحرافات في نظام الإدارة العامة ونظمه الفرعية في الغالب لسبب واحد، بل يرجع في العادة لتفاعل وتداخل عدة أسباب. ولكي تتم عملية التصحيح بفعالية كبيرة تقوم أجهزة الرقابة العامة بتقصي الأسباب المباشرة وغير المباشرة لوقوع الانحرافات. ويمكن ارجاع أسباب الانحرافات في نظام الإدارة العامة إلى طبيعة الأهداف الموضوعة، أو عدم استيعاب أعضاء المنظمات العامة للمعايير الموضوعة من قبل نظام الرقابة العامة، أو نتيجة لتغيير الظروف البيئية المحيطة.

فالأهداف الموضوعة التي قد يغلب عليها الطابع المثالي الذي يصعب تحقيقه على أرض الواقع ينتج عنها في العادة وجود انحرافات سلبية نتيجة لوجود فجوة بين النظرية والتطبيق. ويجب أن تكون الأهداف أو الخطط الموضوعة أقرب إلى الواقع الفعلي السائد بنظام الإدارة العامة إذا أرادت أجهزة الرقابة فعلاً أن تقلل من حجم الانحرافات السلبية. أما إذا أصرت أجهزة الرقابة على تبني خطة مثالية لا تتمشى وواقع نظام الإدارة العامة، فإن

النتيجة الحتمية هي وقوع انحرافات سلبية، كما قد يكون سبب الانحرافات راجعاً إلى قلة المهارات والخبرات أو إلى اهمال وانخفاض الروح المعنوية للجهات القائمة بتنفيذ السياسة العامة. ولا يمكن لأجهزة الرقابة العامة عموماً تجاهل أسباب الانحرافات المتعلقة بتدنٍ في مستوى المهارة والخبرة وطغيان روح الإهمال أو انخفاض الروح المعنوية بين أعضاء منظمات الإدارة العامة.

ففي الحالة الأولى المتعلقة بتدني مستوى المهارة والخبرة تقام برامج تدريب مكثفة ومتخصصة بقصد تأهيل أعضاء منظمات الإدارة العامة للقيام بمسؤولياتهم ونشاطاتهم بأفضل طريقة ممكنة، وفي الحالة الثانية تقوم أجهزة الرقابة العامة باتخاذ التدابير اللازمة للقضاء على روح التسيب والإهمال بين أعضاء الأجهزة البيروقراطية إما عن طريق الإعلان عن مكافآت «Rewards» أحياناً، أو التهديد بالعقاب والجزاء «Punishment» أحياناً أخرى. وفي الحالة الأخيرة المتعلقة بانخفاض الروح المعنوية لدى أعضاء التنظيم البيروقراطي، تقوم أجهزة الرقابة العامة بتفحص وتمعن طبيعة العلاقات الإنسانية والاجتماعية القائمة في إطار نظام الإدارة العامة، على اعتبار أن معاملة أعضاء المنظمات العامة، على أسس إنسانية تبرز وتجل قيمة وأهمية الفرد في التنظيم والمجتمع على حد سواء، كفيل برفع الروح المعنوية والقيام بالواجبات على أكمل وأفضل وجه الأمر الذي قد يترتب عنه انخفاض مستوى الانحرافات السلبية.

وآخراً وليس أخيراً، فإن تغيير الظروف البيئية المحيطة قد يتطلب قيام أجهزة الرقابة العامة بإجراء تغييرات جزئية أو تغيرات كلية في خططها أو معاييرها الموضوعة لكي تتلاءم وأية ظروف بيئية جديدة. وفي حالة تباطؤ نظام الرقابة العامة في الاستجابة للتغيرات التي تشهدها الظروف البيئية المحيطة، يلاحظ أن حجم الانحرافات السلبية قد يزيد مستواه ليس فقط كنتيجة لوجود معايير مثالية يصعب تطبيقها أو لعدم قدرة المنفذين على القيام بواجباتهم،

ولكن أيضاً كنتيجة لظروف بيئية قاهرة تستلزم اجراء تعديلات جزئية أو كلية تتمشى والظروف البيئية المحيطة. إن عدم قدرة نظام الرقابة، ومن باب أولي نظام الإدارة العامة على مواكبة التغيير في الظروف البيئية المحيطة ببعديها المحلي والدولي وبجوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كفيل إذن برفع مستوى الانحرافات السلبية إلى مستوى يعرقل تحقيق أهداف السياسة العامة. ولا تقتصر مرحلة تقصّي أسباب الانحرافات على الجوانب السلبية بل تتعداها إلى الجوانب الايجابية، لأنها تمثل بدورها وضعاً غير طبيعي يجب تداركه وفهمه للاستفادة منه.

تصحيح الانحرافات:

يقوم نظام الرقابة والأجهزة التابعة له بتصحيح الانحرافات «Correction of Deviation» بعد مرحلتي تحديد الانحرافات وتقصّي أسباب وقوعها. ومما يساعد أجهزة الرقابة على تصحيح الانحرافات السائدة بأفضل طريقة ممكنة تعاون وحماس الجهات المعنية وقادتها الإداريين في تحقيق حالة التوازن والاستقرار، إلى تجنب نظام الإدارة العامة من الوقوع في الأخطاء أو الانحرافات المتطرفة سواء كانت إيجابية أو سلبية. ومن الوسائل المعهودة لتصحيح الانحرافات قيام أجهزة الرقابة العامة بإعادة رسم خططها العامة أو تعديل أهدافها لكي تتمشى والظروف البيئية المحيطة.

وقد تقوم أجهزة الرقابة العامة بتصحيح الانحرافات عن طريق إعادة النظر في البناء أو الهيكل التنظيمي لنظام الإدارة العامة، التي قد يعتبر هيكلها القائم من ضمن العقبات التي أدت أو تؤدي إلى عدم تطابق بين معايير الرقابة والأداء الفعلي لمنظمات الإدارة العامة. ومن الخطوات والإجراءات التنظيمية التي قد تتخذ في هذا السياق بقصد تصحيح الانحرافات القائمة إعادة النظر في أسلوب تعيين أو اختيار أو ترقية أعضاء المنظمات العامة على مستوى القيادة والوظيفة العامة ككل، أو إلغاء أقسام قائمة أو اضافة أقسام جديدة، أو إصدار

قوانين ولوائح تنظيمية جديدة تتمشى والظروف البيئية، أو إعادة النظر في اللوائح المالية وما يرتبط بها من نظم المكافأة المالية أو كل ذلك معاً.

متابعة تنفيذ الإجراءات التصحيحية:

لا تقف إجراءات ومراحل عملية الرقابة العامة على مجرد اتخاذ الإجراءات التصحيحية اللازمة، بل تتعداها إلى مرحلة أخرى هي مرحلة التقييم والمتابعة. إن تحديد وتنفيذ الإجراءات التصحيحية الضرورية لتقويم الانحرافات قد لا يتم بنفس درجة الكفاءة والفعالية المتوقعة، وبالتالي فإن أجهزة الرقابة العامة تقوم بمتابعة تنفيذ الإجراءات التصحيحية حتى تضمن تحقيق الأهداف المحددة لعملية الرقابة العامة. وقد تتطلب مرحلة متابعة تنفيذ الإجراءات التصحيحية للانحرافات المحددة إمكانيات وموارد إضافية تحتم على نظام الرقابة توفيرها لكي يضمن فاعلية عملية الرقابة العامة ليس فقط في مرحلة التنفيذ، ولكن أيضاً في مرحلة هامة أخرى هي مرحلة المتابعة والتقييم.

إن اتسام عملية الرقابة العامة بالديناميكية يصبغ عليها طابع التكيف المستمر مع الظروف البيئية المحيطة عن طريق مدخلات نظام الرقابة، وبالتالي فإن تكرار المراحل السبع لعملية الرقابة العامة قد يحدث من جديد في حالة بروز تأثيرات بيئية جديدة حتى يتم تحقيق الأهداف العامة المحددة لنظام الرقابة العامة. فعملية الرقابة حتى وإن غلب على قيامها بنفس الخطوات السبع السابقة الإشارة إليها طابع التكرار، فإنها تتسم في واقع الأمر بالتحديد والتكيف المستمر مع الظروف البيئية المحيطة. فمراحل عملية الرقابة العامة وإن تكررت وتشابهت، فإنها تطبق على مواقف مختلفة يحتمها تفاعل نظام الرقابة العامة مع البيئة المحيطة بأبعادها وجوانبها المختلفة.

وفي ختام الجزء أو المبحث الرابع من الفصل السادس المتعلق بعملية

الرقابة العامة، يمكننا القول بأن نظام الرقابة العامة لا يعيش بمعزل عن البيئة المحيطة، وبالتالي فإن كل خطوةٍ من خطوات عملية الرقابة العامة هي في واقع الأمر انعكاس حيّ للواقع المحيط. ونظراً لعلاقات الاعتماد المتبادل لأجزاء نظام الرقابة العامة، فإنه يمكننا القول بأن كل خطوة من خطوات عملية الرقابة العامة تعتمد على الخطوة أو الخطوات التي تسبقها على اعتبار أن كلاً منها يكمل الآخر. وإذا كانت أهداف الرقابة العامة تعكس جانبين أحدهما عام والآخر خاص، فإنه يمكن القول أيضاً بأن أهداف ومعايير الرقابة العامة ليست محصورة في مستويات تنظيمية دون غيرها، ولكنها تضم في واقع الحال كافة المستويات التنظيمية لنظام الإدارة العامة. كما أن عملية الرقابة العامة لم تعد محصورة كما هو متعارف عليه تقليدياً في عملية الرقابة على الميزانية العامة، ولكنها تعدت بفضل قيام الثورة السلوكية وبروز مدخل النظم، إلى تحديد أوجه عملية الرقابة بناء على حجم ومجال المسؤولية - Responsibility» «Centered Control. إن تحديد مفهوم عملية الرقابة حسب درجة المسؤولية يميز في واقع الأمر بين المتغيرات الخاضعة للرقابة والمتغيرات غير الخاضعة للرقابة العامة أثناء مرحلتي تحديد الأهداف ووضع المعايير. وقد تأخذ مرحلة القياس والتقييم إما شكل ملاحظة شخصية تعكس خبرة القادة الإداريين تجاه نظام الإدارة العامة وسلوك أعضاء المنظمات العامة، أو عن طريق إجراءات رسمية على مستوى نظام الإدارة العامة ككل[10].

وعندما تتم مقارنة الأهداف والمعايير الموضوعة بالمخرجات والنتائج المترتبة عليها، فإن مرحلة تصحيح الانحرافات عن طريق اتخاذ قرارات مناسبة تعكس، إلى حد كبير، اتباع نفس الخطوات المتبعة في عملية اتخاذ القرارات المتمثلة في المفاضلة بين البدائل المتاحة. إن تفاعل عناصر عملية الرقابة العامة يقود في نهاية المطاف إلى وجود مخرجات نظام الرقابة العامة التي سنناقشها في المبحث التالي.

مخرجات نظام الرقابة العامة

يترتب على عملية الرقابة العامة وجود مخرجات تتكون من عدة أنماط للرقابة العامة يمكن إجمالها في الأنماط التالية:

أولاً ـ الرقابة العامة على أساس المستويات.

وتنقسم بدورها إلى التالي:

1 ـ الرقابة على مستوى نظام الإدارة العامة.

2 ـ الرقابة على مستوى المنظمة العامة الواحدة.

3 ـ الرقابة على مستوى الفرد في نظام الإدارة العامة.

ثانياً ـ الرقابة العامة على أساس العلاقات الشخصية.

وتنقسم بدورها إلى:

1 ـ الرقابة الموضوعية.

2 ـ الرقابة غير الموضوعية.

ثالثاً ـ الرقابة العامة على أساس المعايير.

وتنقسم بدورها إلى:

1 ـ الرقابة على أساس القواعد والاجراءات.

2 ـ الرقابة العامة على أساس النتائج.

رابعاً ـ الرقابة العامة على أساس الموقع من الأداء.

وتنقسم بدورها إلى:

1 ـ الرقابة السابقة.

2 ـ الرقابة الدائمة أو المستمرة.

3 ـ الرقابة اللاحقة.

خامساً ـ الرقابة العامة على أساس الجهة التي تمارسها.

وتنقسم إلى:

1 ـ الرقابة الداخلية.

2 ـ الرقابة الخارجية.

الرقابة على أساس المستويات التنظيمية:

ينطلق هذا التقسيم للرقابة العامة من عملية الربط بين مستويات التحليل وأنماط الرقابة، وبالتالي فإن الرقابة إما أن تكون على مستوى نظام الإدارة العامة أو على مستوى المنظمة العامة الواحدة أو على مستوى الفرد في التنظيم البيروقراطي.

الرقابة على مستوى نظام الإدارة العامة:

ينقسم نظام الرقابة على مستوى نظام الإدارة العامة إلى عدة أجزاء أو نظم فرعية تتمشى ومسؤوليات واختصاصات الأجزاء المكونة لنظام الإدارة العامة، فالتعامل مع الرقابة العامة على هذا المستوى يتم على أساس أنه نظام يتكون بدوره من مجموعة نظم فرعية تتمشى من ناحية والظروف البيئية المحيطة لمنظمات الإدارة العامة كل على حدة، وتتمشى من ناحية أخرى والظروف البيئية المحيطة للأجزاء المكونة لكل منظمة على حدة مثل الإدارات والأقسام وغيرها من الأجزاء أو النظم الفرعية الأخرى.

ويفترض أن الخطط الفرعية لنظام الرقابة العامة على هذا المستوى تعمل في انسجام تام، وبالتالي فإن أي خلل في تنفيذ خطة فرعية للرقابة بمنظمة

معينة أو قسم معين سيؤثر في نهاية المطاف على نظام الرقابة العامة ككل. فمحور التركيز على مستوى النظام هو إذن الرقابة على مستوى المنظمات العامة ككل، وبالتالي فإن التعامل مع موضوع الرقابة على مستوى النظم الفرعية لنظام الإدارة العامة لا يتناقض مع أسلوب التحليل الكلي على اعتبار أن هذه النظم الفرعية مكملة لبعضها البعض، وأن فهم نظام الإدارة العامة ككل يتطلب فهم طبيعة علاقات الاعتماد المتبادل والتوازن بين النظم الفرعية لنظام الإدارة العامة.

الرقابة على مستوى المنظمة العامة الواحدة:

إن الرقابة على مستوى المنظمة الواحدة تركز في الأساس على تطبيق خطط الرقابة الفرعية ذات الصلة بكل منظمة عامة على حدة. فطالما أن كل منظمة عامة تسعى إلى تحقيق أهداف السياسة العامة أو المصلحة العامة التي تقع في دائرة اختصاصها، فإن أجهزة الرقابة العامة تقوم بدورها بوضع خطط فرعية تتمشى واختصاصات ونشاطات كل منظمة عامة على حدة.

الرقابة على مستوى الفرد في التنظيم البيروقراطي:

إن محور التركيز في هذه الحالة هو الفرد، وبالتالي فإن أجهزة الرقابة العامة تهتم بسلوك الفرد الرسمي وغير الرسمي في إطار منظمات الإدارة العامة، لا سيما سلوك الفرد على مستوى القادة الإداريين الذين تقع على عاتقهم مسؤولية تحقيق السياسة العامة للنظام السياسي والإداري، إلى جانب سلوك الفرد على مستوى الوظيفة العامة الذين تقع على عاتقهم مسؤولية التنفيذ الفعلي للسياسة العامة.

إذن، فمستويات الرقابة العامة تمثل وجود ثلاثة أنماط مختلفة تتدرج من التركيز على التحليل الكلي إلى التحليل الجزئي المتعلق بسلوك الفرد في نظام الإدارة العامة. يلاحظ أن تقسيم الخطط العامة على أساس مستويات التحليل

يعكس، إلى حد كبير، وجود علاقة أو علاقات تداخل واعتماد متبادل. كما يستند تقسيم الخطط العامة وفق مستويات التحليل إلى تبسيط ودراسة نظم الرقابة المطبقة على المستوى النظري مع الأخذ في الاعتبار أن نظام الرقابة العامة، وإن تم تقسيمه إلى نظم فرعية، يعكس مستويات النظام والمنظمة والفرد. إلاَّ أن التعامل مع هذه النظم الفرعية للرقابة العامة على أرض الواقع لا يعكس بالضرورة نفس درجة الوضوح التي يتم بموجبها تناول الموضوع على المستوى النظري على أساس أنه يصعب الفصل بين المستويات التحليلية المشار إليها في مجال التطبيق. إن تقسيم أنماط الرقابة العامة وفق مستويات التحليل الثلاثة عمل هدف منه فقط توضيح الأبعاد المختلفة للرقابة العامة على المستوى النظري حتى يسهل ويمكن التعامل مع الرقابة العامة على أرض الواقع أو في المجال التطبيقي.

الرقابة العامة على أساس العلاقات الشخصية:

تعكس عملية تصنيف الرقابة العامة على أساس العلاقات الشخصية وجود نمطين يتعلق أولهما بالرقابة الموضوعية أو غير الشخصية «Impersonal control»، وينصب ثانيهما على الرقابة غير الموضوعية «Personal control».

الرقابة العامة الموضوعية:

يقصد عموماً بالرقابة العامة الموضوعية محاولة تحييد العوامل الشخصية أثناء القيام بعملية الرقابة. فالرقابة الموضوعية بالنسبة لبيتر بلاو «Peter Blau» وريتشارد سكوت «Richard scott» مرادفة إما لمفهوم السلطة الموضوعية التي تعكس علاقات وجود تسلسل هرمي للسلطات خالٍ من تأثير العوامل الشخصية أو غير الموضوعية، أو الإدارة من خلال متغيرات غير إنسانية للرقابة مثل بطاقات أو سجلات حضور وانصراف الموظفين العموميين ذات المسحة الآلية[11].

ومن أوجه الرقابة الموضوعية أيضاً تقييم نشاطات وأعمال أعضاء المنظمات العامة، خاصة الخدمية منها، على أساس تقارير الأداء احصائياً «Statistical performance records». إن تقييم تقارير الأداء لأعضاء منظمات الإدارة العامة يعتبر، في واقع الأمر، نمطاً من أنماط الرقابة غير المباشرة حيث إن هذا السجل يزود أجهزة الرقابة المعنية ببيانات ومعلومات على مستوى الأداء والإنجاز في نظام الإدارة العامة، وبالتالي يتمكن القادة الإداريين وأجهزة الرقابة العامة من تقييم مستوى الأداء الفعلي على مستوى الفرد ومستوى المنظمة ونظام الإدارة العامة. إن سجلات الأداء الفعلي على مستوى الفرد ومستوى المنظمة ونظام الإدارة العامة لا تتسم بالطابع السري، على اعتبار أن القادة الإداريين يقارنون ويفاضلون بين أكفاء الأعضاء التابعين لهم. ويحفز هذا النوع من الرقابة العامة غير المباشرة بقية أعضاء التنظيم البيروقراطي، الذين يعكس سجل أدائهم مستوى أدنى من الإنجاز مقارنة بمستويات زملائهم في التنظيم البيروقراطي، على مضاعفة جهودهم لتحسين مستوى انجازهم مما يخلق إطاراً ومناخاً تنافسياً يحقق في نهاية المطاف المصلحة العامة[12].

الرقابة العامة غير الموضوعية:

بالرغم من أن نمط الرقابة العامة الموضوعية يعكس جانباً هاماً وضرورياً ومدعماً لفعالية منظمات الإدارة العامة، فإن نمط الرقابة العامة غير الموضوعية القائم على أساس التعامل المباشر والشخصي مع أعضاء المنظمات العامة لا يقل أهمية عن النمط الموضوعي ولا يمكن تجاهل أهميته في كل الظروف. فالرقابة العامة الموضوعية القائمة على تحييد العوامل الشخصية تتعامل مع الرقابة العامة كعملية ميكانيكية يسهل قياسها وتقييمها، وبالتالي فهي تتجاهل وجود المتغير الشخصي على اعتبار أن العلاقات الإنسانية أو الموضوعية يعتبر أمراً لا يمكن تحييده أو تجاهله مهما كانت كفاءة وفعالية الرقابة الموضوعية.

كما تستند فلسفة الرقابة العامة غير الموضوعية إلى أن المعلومات التي تحتاجها أجهزة الرقابة العامة لوضع معايير محددة لا يمكن أن تعتمد في كل الأحوال على البيانات والمعلومات ذات الصبغة الميكانيكية أو الآلية، ولكنها يمكن أن تعتمد أيضاً على البيانات والمعلومات المستقاة شخصياً ومباشرة من أعضاء منظمات الإدارة العامة، ومن ثم فإنه بإمكان أجهزة الرقابة العامة أن تحصل على المعلومات اللازمة لتقييم مستوى الأداء بالمنظمات العامة بطريقة قد تكون أسرع وأدق عن طريق الانخراط المباشر في علاقات شخصية وملاحظة سلوك وردود فعل أعضاء التنظيم البيروقراطي مباشرة[13].

ومن العيوب المأخوذة على نمط الرقابة الشخصي، عدم التأكد من مستوى الاندماج في العلاقات الشخصية بين أجهزة الرقابة العامة وأعضاء المنظمات العامة. وتعرف مشكلة عدم التأكد من مستوى العلاقات الشخصية اللازمة لانخراط أجهزة الرقابة في علاقات شخصية مع أعضاء المنظمات العامة بمشكلة نطاق الإشراف «Span of control». ويقصد بمفهوم نطاق الإشراف عموماً عدد الأتباع الذي يملك القائد الإداري بالمنظمات العامة بعض السلطات والمسؤوليات عليهم. ولا يتأثر نطاق الإشراف بعدد التابعين الخاضعين للإشراف فقط، ولكنه يتأثر أيضاً بطبيعة العلاقات الاجتماعية والإنسانية السائدة بين القائد والاتباع. فكلما كانت العلاقات الإنسانية والاجتماعية إيجابية اتسع نطاق الإشراف مع الأخذ في الاعتبار طبيعة نظام الرقابة من موقف إلى آخر. ولا يوجد اتفاق بين الباحثين في علم الإدارة العامة على العدد المناسب الذي يقع في إطار نطاق الإشراف، خاصة وأن الهدف الرئيسي للمنظمات العامة هو تحقيق المصلحة العامة. إذن، فنطاق الإشراف في الإدارة العامة لا يخضع بالضرورة لرقم محدد مقترح كما هو الحال في إدارة الأعمال[14]، ولكنه يعكس إلى حد كبير الأخذ في الاعتبار اختلاف الظروف البيئية المحيطة من موقف إلى آخر[15].

ومن الانتقادات الموجهة إلى نمط الرقابة الموضوعية أو غير المباشرة

الذي يستند على السجلات الإحصائية، تركيزه في معظم الأحيان على متغير واحد كأساس للتقييم والمفاضلة بين أعضاء منظمات الإدارة العامة، وبالتالي يمكن تفادي هذه المشكلة عن طريق زيادة عدد المتغيرات الكمية إلى جانب الأخذ بمتغيرات كيفية تتمثل في إجراء مقابلات شخصية مع أعضاء التنظيم البيروقراطي لمعرفة أسباب تفوقهم أو تدني مستوى أدائهم حتى يمكن الاستفادة من نتائج هذه المقابلات لدعم فعالية نظام الإدارة العامة[16].

الرقابة العامة على أساس المعايير:

تنقسم أنماط الرقابة على أساس المعايير إلى نمطين رئيسيين هما الرقابة على أساس القواعد والإجراءات والرقابة على أساس النتائج. وبينما يركز نمط الرقابة على أساس القواعد والاجراءات على سلوك المنظمات العامة وأعضائها يلاحظ أن النمط الثاني من الرقابة العامة يركز على قياس النتائج النهائية التي يحققها نظام الإدارة العامة وفق معايير محددة يمكن قياسها موضوعياً. إذن فكل نمط من النمطين السابقين يركز على جانب معين يتعلق إما بنشاطات منظمات الإدارة العامة ومدى مطابقة هذه النشاطات للقواعد واللوائح الرسمية المعمول بها في إطار نظام الإدارة العامة كما هو الحال في نمط الرقابة على أساس القواعد والإجراءات، أو يتعلق بالتركيز على النتائج سواء كانت إيجابية أو سلبية وتترك بالتالي حرية أكبر للتعرف لمنظمات الإدارة العامة كما هو الحال في نمط الرقابة العامة على أساس النتائج.

إن اختلاف محور تركيز كل من نمط الرقابة على أساس القواعد والإجراءات، ونمط الرقابة على أساس النتائج يقود بدوره إلى استخدام أدوات وأساليب مختلفة للرقابة. فالنمط الأول للرقابة العامة يلجأ إلى تقييم سلوك المنظمات العامة وأعضائها على أساس القوانين واللوائح المالية المعمول بها، ومدى التزام التنظيم البيروقراطي بإنفاق نصيبه من الميزانية العامة سواء في شكل مرتبات وأجور، أو على شكل مشاريع استثمارية أو خدمية وغيرها من

سلوكيات أو تصرفات المنظمات العامة الأخرى في إطار القواعد والإجراءات الرسمية المعمول بها في إطار نظام الإدارة العامة. أما النمط الثاني من الرقابة العامة فيستخدم بدوره أدوات وأساليب تجسد الرقابة على أساس النتائج النهائية، مثل معايير قياس كفاية منظمات الإدارة العامة التي تحدد نسبة المخرجات إلى المدخلات، أو معايير قياس فعالية المنظمات العامة التي تأخذ في الاعتبار مدى تحقق الأهداف المنشودة للسياسة العامة والنتائج المترتبة على عملية تنفيذ السياسة العامة.

الرقابة على أساس الموقع من الأداء:

ينصب محور اهتمام هذا النوع من الرقابة على تقييم تصرفات المنظمات العامة إما قبل وقوع الانحرافات، أو أثناء وقوع الانحرافات، أو بعد وقوع الانحرافات.

الرقابة العامة السابقة:

إن الرقابة السابقة لوقوع الانحرافات تقيد حرية تصرف المنظمات العامة التي لا يمكنها التصرف والقيام بنشاطاتها إلاً بعد مراجعة وأخذ موافقة أجهزة الرقابة العامة تجنباً لوقوع أخطاء مستقبلية. وينحاز الكثير من الباحثين إلى الرقابة العامة السابقة على اعتبار أنها قد تجنب نظام الإدارة العامة من الوقوع في الأخطاء، بالرغم من القيود التي قد يفرضها هذا النوع من الرقابة العامة على نشاطات وتصرفات المنظمات العامة. كما تعرف الرقابة السابقة أيضاً بالرقابة الوقائية أو الرقابة الايجابية، نظراً لطابعها الشامل في الإشراف. فالإشراف الشامل في ظل الرقابة العامة السابقة أو الوقائية أو الإيجابية يهدف أو يسعى إلى توقع حدوث الخطأ أو الانحراف ومحاولة منع وقوعه، أو على الأقل الاستعداد لمواجهته والتخفيف من نتائجه السلبية. وتلجأ أجهزة الرقابة العامة في هذا الإطار إلى القيام بجولات تفتيشية ومتابعة سلوك منظمات الإدارة

العامة تجنباً للوقوع أو التعامل مع أي أخطاء قد تقع في إطار الظروف البيئية المحيطة.

الرقابة العامة المستمرة:

يتمثل النمط الثاني من الرقابة على أساس الموقع من الأداء في ما يعرف بالرقابة المستمرة أو الرقابة الدائمة نظراً لاتسامها بالاستمرارية، على اعتبار أن أجهزة الرقابة العامة تمارس نشاطاتها ومسؤولياتها باستمرار وليس على فترات متقطعة. ومن أدوات هذا النمط من الرقابة مراقبة سلوك أعضاء منظمات الإدارة العامة عن طريق سجلات أو بطاقات الدوام لمعرفة مدى الالتزام بعامل الوقت من جانب أعضاء التنظيم البيروقراطي. ومن مزايا هذا النمط من الرقابة العامة الدائمة التعامل مع الخطأ أو الانحرافات حال وقوعها تجنباً لاستفحال وصعوبة السيطرة عليها.

الرقابة العامة اللاحقة:

إن النوع الأخير من الرقابة العامة على أساس الموقع من الأداء هو الرقابة اللاحقة التي تعني تقييم تصرفات المنظمات العامة بعد وقوعها، وبالتالي فإن التعامل مع الخطأ أو على الأقل الاستعداد لذلك لا يتم قبل الوقوع كما هو الحال مع الرقابة العامة السابقة، أو بمجرد وقوعه كما هو الحال مع الرقابة المستمرة، وإنما التعامل مع الخطأ أو الانحراف يتم بعد وقوعه وظهور نتائجه التي قد تؤثر سلباً على كفاية وفعالية نظام الإدارة العامة. ويعطي نمط الرقابة العامة اللاحقة حرية التصرف لمنظمات الإدارة العامة بحيث تتفوق على النمطين السابقين، على اعتبار أن القيام بعملية التقييم وقياس الانحرافات وفق المعايير الموضوعة لا يتم إلاً بعد وقوع الخطأ وليس قبل أو أثناء وقوع الخطأ.

الرقابة العامة على أساس جهة الاختصاص:

إن مخرجات عملية الرقابة العامة إما أن تكون رقابة عامة داخلية «Internal control»، أو رقابة عامة خارجية «External control» فالرقابة الداخلية تتم في إطار ذاتي داخل إطار نظام الإدارة العامة، أما الرقابة الخارجية فتتعلق برقابة أجهزة خارجية أي خارج إطار التنظيم البيروقراطي.

الرقابة الداخلية:

الرقابة الداخلية تعرف أيضاً بالرقابة الذاتية على اعتبار أنها تقع في الإطار الداخلي للتنظيم البيروقراطي. وبالرغم من أن الحديث عن الرقابة العامة قد يعني للكثير اقتصارها على نمط الرقابة العامة الخارجية، فإن المتمعن في مجالات الرقابة العامة يلاحظ بجلاء أيضاً مدى أهمية الرقابة الداخلية أو الذاتية. إن المعالجة والتوسع من تناول ودراسة نمط الرقابة العامة الخارجية جاء، في الكثير من الأحيان، على حساب دراسة الرقابة الذاتية التي لا تقل أهمية في واقع الأمر عن الرقابة الخارجية. بل إن بعض الباحثين يؤكدون في هذا السياق بأن الرقابة الداخلية وما تبرزه من أهمية لمفهوم المسؤولية الذاتية في إطار نظام الإدارة العامة يطغى الآن حتى على مفهوم الرقابة الخارجية[17].

وإذا كانت الرقابة الداخلية هي رقابة أجهزة الإدارة العامة على نفسها بنفسها، فإن أجهزة الرقابة العامة قد توجد إما داخل إطار المنظمة العامة الواحدة، أو قد تكون رقابة جهاز عام خارجي على منظمة أو منظمات معينة، وبالتالي فإن النمط الأول من الرقابة العامة الداخلية يعرف بالرقابة الداخلية اللامركزية. والنمط الثاني من الرقابة العامة الداخلية يعرف بالرقابة الداخلية المركزية. إن القاسم المشترك بين الرقابة الداخلية اللامركزية والرقابة الداخلية المركزية أنها تتم في إطار منظمات الإدارة العامة.

إن الهدف من الرقابة العامة الداخلية ليس بالضرورة معاقبة من تسبب في

الانحرافات عن المعايير الموضوعة بقدر ما هو تصحيح وتقويم الانحرافات في الوقت المناسب من جانب أجهزة الإدارة العامة القادرة أكثر من غيرها من الجهات الخارجية على فهم ميكانيكية العمل والمشاكل التي قد تواجهها منظمات الإدارة العامة. إذن، فتفهم أجهزة الرقابة الداخلية لطبيعة نشاطات المنظمات العامة يجعلها أقدر من أجهزة الرقابة الخارجية على تبني أساليب رقابة ناجحة تصحح من ناحية الانحرافات الناتجة عن نشاطات بعض منظمات الإدارة العامة، وتدعم من ناحية أخرى فعالية الأجهزة البيروقراطية في تحقيق أهداف السياسة العامة. ولا يعني ما سبق، أن أجهزة الرقابة الداخلية أقدر من أجهزة الرقابة العامة الخارجية في عملية الرقابة، لأنه في واقع الحال لا يمكن الاستغناء عن نمط الرقابة الخارجية على اعتبار أن كلاً منهما يكمل ويتداخل مع الآخر. إذن، فالنظم الفرعية لنظام الرقابة العامة تعمل في واقع الأمر في انسجام وتناسق تام، وبالتالي يمكن القول بأن وجود نظام فعال للرقابة الداخلية يعتبر في نفس الوقت دعماً وقوة للرقابة الخارجية والعكس صحيح. وسنتناول في إطار الحديث عن الرقابة العامة الداخلية كلاً من:

- الرقابة العامة الداخلية اللامركزية
- الرقابة العامة الداخلية المركزية

الرقابة العامة الداخلية اللامركزية:

تنحصر أساليب الرقابة العامة الداخلية اللامركزية داخل الهيكل التنظيمي للمنظمة العامة أما من خلال الرقابة حسب مبدأ التسلسل الهرمي للسلطات، أو الرقابة من خلال تأسيس أجهزة وأقسام رقابة متخصصة تابعة للهيكل التنظيمي الرسمي للمنظمة العامة، أو من خلال قيام أعضاء التنظيم البيروقراطي بالمستوى التنفيذي بالرقابة على أنفسهم. وتعتبر أساليب الرقابة العامة اللامركزية مكملة لبعضها البعض، وبالتالي فإن سلبيات إحدى الأساليب

تتلافاها الأساليب الأخرى. إذن، فتبني هذه الأساليب الثلاثة للرقابة الداخلية اللامركزية تعتبر مكملة لبعضها البعض، وعليه فإن منظمات الإدارة العامة يمكنها تدعيم كفاءتها وفعاليتها من خلال تبني أساليب رقابة داخلية لا مركزية لبعضها البعض.

وتتمثل الرقابة الداخلية اللامركزية حسب التسلسل الهرمي للسلطات في رقابة المستوى التنظيمي الأعلى على المستوى التنظيمي الأوسط، ثم رقابة المستوى التنظيمي الأوسط على المستوى التنظيمي الأدنى. إذن، ففي إطار هذا النمط الرقابي تمثل اختصاصات الإشراف إلى القيادات الإدارية على كل المستويات بنظام الإدارة العامة. ولكن يؤخذ على هذا النمط من الرقابة الداخلية، بأن البيانات والمعلومات التي تنتقل حسب التسلسل الهرمي للسلطات قد تكون منحازة «Baised» نظراً لأن كل مستوى تنظيمي أدنى قد يسمح فقط بنقل المعلومات الإيجابية، وبالتالي تكون صورة أداء المنظمات العامة لدى القيادات العليا في أعلى التسلسل الهرمي للسلطات غير صحيحة وخادعة في الكثير من الأحيان. وقد يكون مرجع سلبيات هذا النمط من الرقابة العامة الداخلية اللامركزية غلبة الطابع الاستبدادي على علاقات المستويات التنظيمية العليا والوسطى بالمستوى التنظيمي الأدنى.

أما الرقابة الداخلية اللامركزية من خلال إنشاء أجهزة معاونة، فتكون تابعة للمستوى التنظيمي الأعلى بالمنظمة العامة، فإنها تقوم في الأساس بمقارنة الأداء الفعلي للتنظيم البيروقراطي مع المعايير الموضوعة وتنفيذ ومتابعة الإجراءات التصحيحية. ومن الأسباب التي تدعو القيادات الإدارية بالمستويات التنظيمية العليا إلى تفادي نقاط ضعف نمط الرقابة القائم على مبدأ تسلسل السلطات المتمثلة أساساً في نقل بيانات ومعلومات من جانب واحد التركيز على الإيجابيات وتناسي السلبيات. ولكن استقلالية واختلاف نشاط أجهزة الرقابة المعاونة عن المجال التنفيذي يجعل مهمة هذه الأجهزة في الحصول على بيانات ومعلومات كافية ودقيقة أمراً صعب المنال إن لم يكن مستحيلاً

بالمرة، وبالتالي فإن الإجراءات التصحيحية التي تتخذها الأجهزة المعاونة قد لا تكون فعالة كما ينبغي أو يجب أن تكون.

والنمط الأخير للرقابة العامة الداخلية اللامركزية يقوم على أساس مبدأ مشاركة القائمين بتنفيذ السياسة العامة في المستويات التنظيمية الدنيا في وضع أهداف ومعايير الرقابة التي تتم مقارنتها بالأداء الفعلي لنظام الإدارة العامة، إلى جانب المشاركة في مرحلة التقييم واتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة التي تدعم فعالية أجهزة الإدارة العامة. إن مشاركة أعضاء التنظيم البيروقراطي يكفل نجاح وفعالية عملية الرقابة على اعتبار أن تأييد وحماس المنفذين لعملية الرقابة العامة يعتبر شرطاً رئيسياً لنجاح هذه العملية.

الرقابة العامة الداخلية المركزية:

تلجأ معظم النظم السياسية والإدارية إلى تبني الرقابة العامة الداخلية المركزية لدعم نظم الرقابة فيها، على اعتبار أن الرقابة الذاتية اللامركزية لا تكفي عموماً لوحدها في خلق نظام رقابة فعالة. وتختلف الرقابة العامة الداخلية اللامركزية عن الرقابة العامة الداخلية المركزية من حيث مدى استقلالية أو عدم استقلالية عملية الرقابة بالمنظمة العامة عن بقية أجهزة الإدارة العامة، وبالتالي فإن الرقابة المركزية تعني عدم وجود استقلالية نظام الرقابة في المنظمة العامة. إذن، فالرقابة الداخلية المركزية تعني أن المستويات التنظيمية العليا في نظام الإدارة العام تنشىء أجهزة رقابة معاونة تقوم بعملية الرقابة على منظمات الإدارة العامة.

ونظراً لتبعية أجهزة الرقابة الداخلية المركزية للمستويات التنظيمية العليا في نظام الإدارة العامة، مثل الرئيس في النظام الرئاسي ورئيس الوزراء في النظام البرلماني، فإن هذه الأجهزة تتمتع في العادة باستقلالية مالية وإدارية إلى جانب تمتعها بسلطات واسعة في الحصول على المعلومات والبيانات التي

تساعدها في القيام بمسؤولياتها. ويعكس الهيكل التنظيمي لأجهزة الرقابة الداخلية المركزية الظروف البيئية المحيطة، وبالتالي فإن الهيكل التنظيمي لهذه الأجهزة قد يتسم بالتعقيد ويأخذ بمبدأ تقسيم العمل والتخصص القائم على وجود تسلسل هرمي للسلطات متمثلاً في وجود إدارات وأقسام متخصصة يشرف كلّ منها على قطاع معين أو منظمة معينة في حالة النظام السياسي والإداري بنشاطات واسعة في مجالي الإنتاج والخدمات.

ومن أمثلة أجهزة الرقابة العامة الداخلية المركزية البنك المركزي، والجهاز المصرفي والخزانة العامة، والرقابة الإدارية، وديوان المحاسبة، والخدمة العامة أو الخدمة المدنية. فكل هذه الأجهزة السابقة تقوم بتقييم أداء منظمات الإدارة العامة وفق أهداف ومعايير موضوعة، وتتخذ ما تراه مناسباً وفي حدود صلاحيات كلٍ منها من إجراءات تصحيحية لأي انحرافات عن المعايير الموضوعة.

الرقابة العامة الخارجية:

يقصد بالرقابة العامة الخارجية وجود رقابة خارج إطار السلطة التنفيذية. ولا يخلو في العادة نظام سياسي من وجود رقابة خارجية إما من قبل جهات ومؤسسات رسمية مثل السلطة التشريعية والسلطة القضائية، أو من قبل جهات غير رسمية مثل رقابة الأحزاب السياسية، رقابة جماعات المصالح، رقابة الصحافة، رقابة الرأي العام أو الرقابة الشعبية. إن مسؤولية منظمات الإدارة العامة تجاه أجهزة الرقابة الخارجية تكون في العادة محكومة بقوانين ولوائح وأوامر قضائية وعرف سائد أو تهديد من قبل المعارضة.

وفيما يتعلق بمدى فاعلية أجهزة الرقابة الخارجية، يلاحظ أن هذا النمط من الرقابة يفرض في واقع الأمر عدة قيود على حرية تصرف منظمات الإدارة العامة التي تصبح فيها حرية التصرف نسبية وليست مطلقة في إطار وجود نظام

رقابة عامة خارجي. فعندما تتجاوز أجهزة الإدارة العامة سلطاتها ومسؤولياتها، تتدخل أجهزة الرقابة الخارجية لتصحيح الانحرافات وفق معايير موضوعة. ويجب أن لا ننسى بأن المنظمات البيروقراطية ليست متماسكة ومتلاحمة إلى درجة يقال عنها بأنها تعمل كجماعة واحدة، على اعتبار أن الواقع المحيط يوضح وجود فئات وجماعات متصارعة ومتنافسة ذات مصالح مختلفة إن لم تكن متعارضة في الحصول على الموارد العامة النادرة لتحقيق طموحاتها وأهدافها كمنظمات عامة، وبالتالي فقد تجد هذه المنظمات العامة المتنافسة أن الأمانة والنزاهة هي أفضل استراتيجية للحصول على تأييد الأفراد والجماعات والمؤسسات السياسية التي قد تتحكم في مواردها وإمكانياتها اللازمة لاستمراريتها.

ويشكك البعض في مدى فاعلية القيود القانونية التي تفرضها أجهزة الرقابة الخارجية العامة للسلطتين التشريعية والقضائية على الخصوص وبقية الجهات الأخرى على العموم. فالرقابة الخارجية على أجهزة الإدارة العامة بالنسبة «لأبل بأى» Appleby مثلاً يجب أن تنبع وتركز على مصدر شرعيتها الرئيسي والمتمثل في تأييد المواطنين والقاعدة الشعبية[18] فالأخلاقيات العامة في رأي «موشر» Mocher يجب أن تسود وتهيمن على أجهزة الإدارة العامة التي ينحصر هدفها الرئيسي في تحقيق المصلحة العامة[19].

وتستند فلسفة الرقابة الخارجية أساساً على إمكانية مخالفة أعضاء منظمات الإدارة العامة للقوانين واللوائح الرسمية في حالة انعدام روح المسؤولية والأخلاقيات العامة، وبالتالي فإن فاعلية أو عدم فاعلية أجهزة الرقابة العامة تتوقف على سيادة أو عدم سيادة روح المسؤولية، والتحلي بالأخلاقيات العامة من جانب أعضاء الأجهزة البيروقراطية. إن نجاح عملية الرقابة يتوقف عموماً إذن على مدى تحلي أعضاء الأجهزة والمنظمات البيروقراطية بالأخلاقيات العامة والقيم الإنسانية، التي يعني وجودها رغبة وقيام أعضاء منظمات الإدارة العامة بمراقبة أنفسهم بأنفسهم في إطار نظام قيم يعكس هدف تحقيق المصلحة العامة.

إن مشاعر أعضاء منظمات الإدارة العامة بمعظم مسؤولياتهم والتزامهم بالأخلاقيات العامة، وإن كان في الأساس يختلف عن مفهوم الرقابة، إلاَّ أنه يؤدي في واقع الأمر إلى تحقيق نفس أهداف الرقابة العامة القائمة على أساس اجراءات تصحيحية تضيق الفجوة بين المعايير الموضوعة والأداء الفعلي للمنظمات العامة. فالقناعة والشعور بالمسؤولية تقوم بنفس وظيفة الرقابة العامة عندما تسيطر على مشاعر ووجدان أعضاء المنظمات العامة، ومن ثم فإن مفهوم الرقابة هنا لا يعني رقابة الغير على الفرد وإنما يعني رقابة الفرد على نفسه إذا جاز لنا التعبير ذلك. فالشعور بالمسؤولية والتحلي بالأخلاقيات العامة يعتبر في واقع الحال رقابة غير رسمية، نظراً لارتباط ذلك بحالة ومشاعر الفرد الداخلية التي تمثل مدى التزام الفرد بنظام قيم ومعتقدات معينة.

إن مثاليات واتجاهات أعضاء أجهزة الإدارة العامة التي يتوقف عليها التزام أو عدم التزام الموظفين العموميين بالأخلاقيات العامة تعكس إلى حد كبير عملية تراكمية ذات صلة بمهارات وخبرات أعضاء التنظيم البيروقراطي، وبالتالي يمكننا القول بأن وجود إطار عام للأخلاقيات العامة يتمثل في وجود ثلاثة عوامل رئيسية[20]:

- طبيعة الخلفية الاقتصادية والاجتماعية لأعضاء منظمات الإدارة العامة.
- نمط ومستوى التعليم لدى أعضاء التنظيم البيروقراطي.
- الروابط المهنية لأعضاء المنظمات العامة.

إن العوامل الثلاثة السابقة توضح بجلاء طبيعة الأخلاقيات العامة السائدة في نظام الإدارة العامة، مما يسهل فهم دور ومدى حرص الموظف العام على تحقيق المصلحة العامة تمشياً مع شعوره واحساسه بالمسؤولية تجاه تحقيق واجباته. وتتأثر تصورات واتجاهات الموظفين العموميين، إلى حد كبير، وفق مفهوم «جورتنر» Gortner بخلفيتهم الاقتصادية والاجتماعية والدينية والعرفية والثقافية التي تقود في نهاية المطاف إلى بروز عدة اتجاهات تتعلق بنوع

النشاطات والخدمات التي تقوم بها أجهزة الإدارة العامة والكيفية التي يتم بها تقديم هذه النشاطات والخدمات[21].

أنماط الرقابة الخارجية:

هناك عدة جهات تمارس أنماطاً مختلفة من الرقابة الخارجية تتراوح بين الزام السلطة التنفيذية بالتقيد بالقوانين واللوائح الرسمية المعمول بها في إطار النظام السياسي والإداري ككل، إلى ممارسة ضغوط على نظام الإدارة العامة في حالات انحرافها عن المسار الطبيعي المتمثل في هدف تحقيق المصلحة العامة. ومن أنماط الرقابة الخارجية التي سنتناولها في هذا الجزء من الفصل السادس.

- رقابة السلطة التشريعية.
- رقابة السلطة القضائية.
- رقابة الرأي العام أو الرقابة الشعبية.
- رقابة الأحزاب السياسية.
- رقابة وسائل الإعلام.
- رقابة جماعات المصالح.

رقابة السلطة التشريعية:

رقابة السلطة التشريعية على نشاطات منظمات الإدارة العامة من أكثر أنماط الرقابة الخارجية شيوعاً في معظم النظم السياسية المعاصرة. ولا يعني هذا بالضرورة أن منظمات الإدارة العامة عديمة التأثير على السلطة التشريعية، بل إن التنظيم البيروقراطي يعد بدوره من أكثر جماعات الضغط المؤثرة على الأجهزة التشريعية، لا سيما في النظامين الرئاسي والبرلماني. وتبرز رقابة

السلطة التشريعية في حالة قدرة السلطة التشريعية على توجيه السياسة العامة والتنظيم الإداري، أو تقييد صدور قرارات إدارية لا تتم إلاّ بعد موافقتها على ذلك. وإذا لم تأخذ وتلتزم منظمات الإدارة العامة باقتراحات وتوصيات السلطة التشريعية، تلجأ الأخيرة إلى اتباع أسلوبين ناجحين للرقابة الخارجية هما[22]:

1 ـ أن توافق السلطة التشريعية على ميزانية كل منظمة عامة على أساس سنوي.

2 ـ أن السلطة التشريعية قد تحول تصوراتها واقتراحاتها التي رفضت المنظمات العامة العمل والأخذ بها إلى قانون فعلي تلتزم به منظمات الإدارة العامة في نشاطاتها.

وتبرز أهمية رقابة السلطة التشريعية في واقع الأمر إذن من اختصاصات هذه السلطة في إصدار التشريعات والقوانين التي تجسد السياسة العامة للدولة.

وطالما أن السلطة التشريعية هي مصدر القوانين والتشريعات، فإنها تقوم في العادة بمراقبة السلطة التنفيذية ونظام الإدارة العامة التابع لها ومدى التزامها بتحقيق أهداف السياسة العامة. وتختلف رقابة السلطة التشريعية على نشاطات وأداء أجهزة الإدارة العامة بطبيعة الحال من نظام سياسي إلى آخر، نظراً لاختلاف الظروف البيئية المحيطة. فرقابة السلطة التشريعية على نشاطات وأداء المنظمات العامة مثلاً أوسع نطاقاً وأكثر قوة في النظم البرلمانية منها في النظم الرئاسية.

وتستخدم السلطة التشريعية في العادة أساليب رقابة متعددة على نشاطات وأداء نظام الإدارة العامة. وتتشابه إلى حد ما بعض أساليب الرقابة الخارجية المستخدمة من قبل السلطة التشريعية في معظم النظم السياسية المعاصرة، فمثلاً يلجأ كل من النظامين البرلماني والرئاسي إلى أساليب رقابة خارجية متشابهة مثل الرقابة على الموازنة العامة والاعتمادات المالية، الرقابة من خلال التشريع ولجان التحقيق، كما يستخدم كل من النظامين السابقين أيضاً أساليب

رقابة خارجية مختلفة تتمشى والظروف البيئية المحيطة بكل منها، وبالتالي بينما تتمكن السلطة التشريعية في النظام البرلماني مثلاً من سحب الثقة من الحكومة نظراً للأخذ بمبدأ التوازن بين السلطات، يلاحظ أن السلطة التشريعية في النظام الرئاسي لا تستخدم مثل هذا الأسلوب من الرقابة نظراً للأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات[23].

بالرغم من أن رقابة السلطة التشريعية تعتبر نمطاً من أنماط الرقابة الخارجية، فإن فعاليتها تتوقف إلى حد كبير على تعاون منظمات الإدارة العامة. إن بعد السلطة التشريعية عن المجال التنفيذي وما يرتبط به من نشاطات إدارية وفنية يجعل رقابة السلطة التشريعية في الكثير من الأحيان رقابة صورية غير فعالة. ولكن نظراً لتداخل وترابط النظم الفرعية لنظام الرقابة العامة، فإنه يمكن القول بأن أنماط الرقابة سواء كانت داخلية أو خارجية مكملة لبعضها البعض.

رقابة السلطة القضائية:

تبرز أهمية رقابة الجهاز القضائي في حالة الاحتكام إلى القضاء بخصوص شرعية أو عدم شرعية بعض القرارات الإدارية الصادرة من منظمات الإدارة العامة. ففي حالة مخالفة قرارات نظام الإدارة العامة للتشريعات والقوانين المعمول بها في الدولة، ترغم السلطة القضائية المنظمات العامة على إلغاء قراراتها غير الشرعية والالتزام بمبادىء القانون والعرف السائد في المجتمع. ولكن يلاحظ منذ البداية أن رقابة السلطة القضائية على منظمات الإدارة العامة في العديد من النظم السياسية هي رقابة مقيدة. ومن القيود المفروضة على رقابة السلطة القضائية في النظام الرئاسي مثلاً انتظار المحاكم للشكاوى المقدمة إليها من قبل أفراد أو جماعات غير رسمية أو مؤسسات وجهات اعتبارية، نظراً لأن السلطة القضائية لا يمكنها البت في مشاكل التنظيم البيروقراطي الحكومي من تلقاء نفسها تمشياً مع الأخذ بمبدأ فصل السلطات.

إذن يلاحظ أن رقابة السلطة القضائية في بعض النظم السياسية، مثل النظام الرئاسي، محدودة فقط في البت أو الفصل في شرعية نشاطات وأداء المنظمات العامة عندما يطلب منها ذلك فقط. وتعتبر رقابة السلطة القضائية أكثر تأثيراً على مستوى الحكومات المحلية منها على مستوى الحكومة الاتحادية أو الفيدرالية في النظام الرئاسي إما بسبب كبر حجم الجهاز البيروقراطي المحلي من ناحية، أو بسبب كثرة الأخطاء التي ترتكبها الأجهزة البيروقراطية المحلية تجاه المواطنين، أو بسبب اقتناع المواطنين بسهولة تحدي الحكومات المحلية على مستوى الولايات مقارنة بتحدي الحكومة الاتحادية على المستوى الفيدرالي أو القومي من ناحية أخرى[24].

نظراً لقيام الموظفين العموميين بنشاطاتهم وأعمالهم باسم نظام الإدارة العامة، فإن معظم النظم السياسية تتحمل نتيجة أخطائها أو مخالفتها للتشريعات والقوانين العامة تجاه حقوق المواطنين أو الجماعات غير الرسمية أو المؤسسات الرسمية وغير الرسمية. فالسلطة القضائية إذن تتعامل مع شرعية أو عدم شرعية الإجراءات الإدارية في إطار موضوعي وليس شخصياً يحمل نظام الإدارة العامة المسؤولية القانونية التامة لأية أخطاء ترتكب من جانب أعضائها. غير أن النظام الرئاسي في الولايات المتحدة الأميريكية القائم على أساس مبدأ فصل السلطات يحمل الموظف العام مسؤولية الأخطاء التي يقوم بها باسم نظام الإدارة العامة، وبالتالي فإن المحاكم تعاقبه قانونياً على سوء استخدام سلطاته أو نتيجة لسوء تصرفه باسم المصلحة العامة.

وتأخذ السلطة القضائية في العديد من النظم السياسية أيضاً بمبدأ تقسيم العمل، وبالتالي بينما تبت المحاكم العليا في شرعية أو عدم شرعية نشاطات السلطة التنفيذية ومنظمات الإدارة العامة في مدى مخالفتها والتزامها بالتشريعات والقوانين العامة، يلاحظ أن المحاكم الإدارية تبت بدورها في مدى شرعية أو عدم شرعية النشاطات التي تقوم بها منظمات الإدارة العامة تجاه الأفراد والجماعات والمؤسسات الرسمية وغير الرسمية. فعدم قدرة

المحاكم الجنائية المدنية على فهم نشاطات وأداء المنظمات العامة نظراً لطابعها التخصصي دفع بالعديد من النظم السياسية إلى إنشاء المحاكم الإدارية التي تتكون من متخصصين ومؤهلين في مجال القانون الإداري ونشاطات المنظمات العامة قادرين على البت والفصل في شرعية أو عدم شرعية نشاطات وأداء منظمات الإدارة العامة في مجال تطبيق السياسة العامة.

الرقابة الشعبية:

تعكس الرقابة الشعبية تطبيق الديمقراطية المباشرة على اعتبار أن المواطنين لا يشاركون فقط في وضع ورسم السياسة العامة، ولكنهم يقومون أيضاً بدور المقيم والمتتبع لمراحل تنفيذ السياسة العامة للدولة التي ينتمي إليها المواطنون. وهناك عدة صور للرقابة الشعبية على أداء ونشاطات منظمات الإدارة العامة نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر ممارسة الأفراد والجماعات غير الرسمية لوظيفة الرقابة من خلال المؤتمرات المهنية والمؤتمرات الشعبية التي يملك فيها الأفراد حق المسألة وتقييم النشاطات المختلفة لمنظمات الإدارة العامة.

ويضع نظام الرقابة الشعبية أهدافاً ومعايير محددة تجسد المصلحة العامة يمكن خلالها الحكم على نشاطات وأداء المنظمات العامة في حالة مخالفتها للتشريعات والقوانين المعمول بها في النظام الديمقراطي. ويشجع نظام الرقابة الشعبية المواطنين على القيام بدورهم في أفضل صورة ممكنة من خلال المشاركة في المؤتمرات المهنية والمؤتمرات الشعبية حتى يمكنهم مباشرة مسألة نظام الإدارة العامة عن أية أخطاء قد ترتكب باسم المصلحة العامة.

كما يعكس نظام الرقابة الشعبية أيضاً عملية تكييف مستمرة مع الظروف البيئية المحيطة بأبعادها وجوانبها المختلفة، ومن ثم يمكن القول بأن الرقابة الشعبية تعتبر عملية ديناميكية مستمرة غير خاضعة لقيود روتينية. فنظام الرقابة

الشعبية يعتبر انعكاساً حياً للظروف البيئية المحيطة وغير خاضع للروتين الإداري الجامد، وعليه فإن معايير الرقابة الموضوعة قد تتغير إذا رأت الجماهير أنها لم تعد تعكس المصلحة العامة.

رقابة الأحزاب السياسية:

تقوم الأحزاب السياسية أيضاً بوظيفة الرقابة خاصة في إطار نظم الحكم النيابية. وتختلف فعالية الرقابة من نظام حزبي إلى آخر. فالرقابة الحزبية الفعالة توجد عادة في إطار نظام الحزب الواحد، مثل النظام السوفيتي سابقاً والنظام الصيني حالياً، الذي تقوم فيه مثلاً لجنة الحزب الشيوعي المركزية باتخاذ القرارات الهامة وإصدار التوجيهات العامة ذات الصلة بالسياسة العامة للدولة، إلى جانب القيام بمتابعة تنفيذ الخطط القومية وتقييم نتائجها والموافقة على التعيينات في المناصب التنفيذية الهامة في نظام الإدارة العامة.

أما الرقابة الحزبية في نظام الحزبين فهي عموماً أقل فعالية مقارنة بفاعلية الرقابة في نظام الحزب الواحد السابق الإشارة إليه. فالحزب الحاكم في نظم الحكم التي تتبنى نظام الحزبين، مثل النظام الرئاسي الأمريكي أو النظام البرلماني البريطاني والكندي يقوم بدور رقابي هام وغير مباشر على نظام الإدارة العامة ونظمه الفرعية. فتأثير الحزب الحاكم في إطار نظام الحزبين على مراحل تشكيل وتنفيذ ومتابعة السياسة العامة يتم عادة من خلال الاتصال بأعضاء الحزب الحاكم في السلطة التشريعية أو في المستويات العليا لنظام الإدارة العامة. فالحزب الحاكم يستطيع إذن عن طريق تأثيره في كلٍ من السلطتين التشريعية والتنفيذية أن يجعل النظام السياسي والإداري يتبنى سياسته وبرامجه التي تترجم في العادة إلى تشريعات وقوانين عامة تلتزم بها منظمات الإدارة العامة في نشاطاتها وأدائها لمهامها، أو في معايير رقابة محددة يمكن عن طريقها رقابة أداء وفعالية منظمات الإدارة العامة وتحديد الانحرافات وتصحيحها وفق المعايير الموضوعة.

كما يلعب الحزب المعارض في إطار نظام الحزبين دوراً رقابياً غير مباشر، خاصة في النظام الرئاسي الذي يتقاسم فيه الحزبين السياسيين عادة السلطة في حالة فوز أحدهما بمنصب رئيس السلطة التنفيذية وفوز الحزب الآخر بأغلبية المقاعد في السلطة التشريعية. فنظراً لأخذ النظام الرئاسي بمبدأ فصل السلطات، فإن فوز أحد الحزبين بمنصب رئيس السلطة التنفيذية لا يضمن بالضرورة فوز نفس الحزب بأغلبية المقاعد في السلطة التشريعية. لقد أوضحت الانتخابات في الولايات المتحدة منذ بداية عقد الثمانينات سيطرة الحزب الجمهوري على السلطة التنفيذية وسيطرة الحزب الديمقراطي في معظم الأوقات على أغلبية المقاعد في السلطة التشريعية، خاصة مجلس النواب. إذن، فالحزب المعارض قد تتم له السيطرة على السلطة التشريعية بمجلس النواب والشيوخ، وبالتالي يستطيع التأثير في عملية تشكيل السياسة العامة عن طريق الاتصال أو التأثير في أعضاء الحزب المعارض الأعضاء بالكونجرس، وحتى لو لم يتحصل الحزب المعارض على أغلبية المقاعد في الكونجرس، فإنه قد يعمل كجماعة ضغط فعالة عن طريق أعضاء الحزب في السلطة التشريعية حتى ولو كانت أقلية.

كما تقوم الأحزاب السياسية في ظل نظام التعددية بدور رقابي سواء كانت في السلطة أو في المعارضة. ففي حالة سيطرة الحزب في إطار نظام التعددية الحزبية على السلطة يمكن للحزب التأثير على السلطتين التشريعية والتنفيذية عن طريق الاتصال والتأثير في أعضائه لتبني برامجه التي تترجم بدورها إلى قوانين ومعايير للرقابة تحكم وتقيم نشاطات المنظمات العامة. أما في حالة وجود الحزب خارج السلطة أو في المعارضة، فإنه يتتبع في العادة سياسة الحزب الحاكم ليحدد مدى المخالفات القانونية والدستورية من جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية. إذن، فأحزاب المعارضة في إطار نظام التعددية الحزبية تقوم أيضاً بوظيفة الرقابة بطريقة غير مباشرة عن طريق الاتصال بأعضاء أحزابها في السلطة التشريعية حتى ولو كانوا أقلية معارضة على اعتبار أنه يحق

لهم استجواب ومساءلة أو التحقيق مع المستويات التنظيمية العليا في نظام الإدارة العامة في حالة مخالفة المعايير الموضوعة والأهداف المحددة للسياسة العامة.

يتضح مما سبق، أن رقابة الأحزاب السياسية تعكس أيضاً الظروف البيئية المحيطة، وبالتالي بينما تأخذ الرقابة الخارجية في إطار نظام الحزب الواحد صورة مباشرة عن طريق لجنة الحزب المركزية ذات النفوذ الواسع كما كان الحال في الاتحاد السوفيتي قبل انهياره أو كما هو الحال مع الحزب الشيوعي الصيني، فإن رقابة نظام الحزبين ونظام التعددية الحزبية تأخذ صورة غير مباشرة تتمثل في الاتصال بأعضاء الحزب في السلطة التشريعية التي تملك حق الرقابة بصورها المختلفة على السلطة التنفيذية ومنظمات الإدارة العامة التابعة لها.

رقابة وسائل الإعلام:

تعكس وسائل الإعلام المختلفة كالصحافة والإذاعتين المرئية والمسموعة تأثير الظروف البيئية المحيطة، وبالتالي فإن دور وسائل الإعلام الرقابي يتزايد في نظم الحكم الديمقراطية وقد ينعدم في نظم الحكم غير الديمقراطية. إن قدرة وسائل الإعلام على تقصي الحقائق والمخالفات الإدارية لنظام الإدارة العامة وعرضها على الرأي العام يعتبر قوة ضاغطة على نظم الحكم الديمقراطية، التي تجد نفسها مضطرة للتحقيق في الأمر واتخاذ الإجراءات التصحيحية المتمشية ومعايير الرقابة الخارجية.

إن قدرة أجهزة الإعلام المختلفة في اختيار المادة الإعلامية، مثل إثارة فضائح الرشوة والفساد الإداري والمخالفات القانونية لمنظمات الإدارة العامة، وخاصة في المستويات التنظيمية العليا، وعرضها على الرأي العام ومؤسسات الدولة السياسية، مثل السلطتين التشريعية والقضائية، يدعم عموماً رقابة أجهزة

الإعلام غير المباشرة وتبرز أهمية وسائل الإعلام المختلفة في الرقابة الخارجية.

رقابة جماعات المصالح:

تمارس جماعات المصالح أو الضغط رقابة غير مباشرة على نظام الإدارة العامة من خلال اتصالها وتأثيرها على السلطتين التشريعية والقضائية. وقد لا تتوانى جماعات المصالح في نظم الحكم النيابية من الاستفادة من صراع السلطتين التشريعية والقضائية لتحقيق مصالحها الخاصة. إن رقابة جماعات المصالح من خلال مؤيديها في السلطة التنفيذية أو نظام الإدارة العامة يقصد منه في العادة الإلمام ومعرفة تصرفات وانحرافات منظمات الإدارة العامة، خاصة إذا كانت هذه الانحرافات تؤثر على مصالحها الخاصة. وتحاول جماعات المصالح التأثير في نظام الإدارة العامة إما عن طريق التهديد باستعدادها للإدلاء بآرائها وشهاداتها أمام لجان التحقيق والاستجواب التابعة للسلطة التشريعية، وبالتالي قد تجد الأجهزة البيروقراطية في نظم الحكم النيابية، خاصة في الدول الغربية، من الأفضل لها أن تتعاون وتنسق مع جماعات المصالح بدلاً من الدخول في صراع معها قد ينتج عنه بروز الكثير من المشاكل في حالة اتصال هذه الجماعات بالسلطتين التشريعية والقضائية أو الرأي العام ووسائل الإعلام وغيرها من جهات الرقابة الخارجية المؤثرة.

يتضح مما سبق، أن مخرجات عملية الرقابة العامة تأخذ أنماطاً مختلفة من الرقابة بعضها يجسد رقابة داخلية ذات طابع لا مركزي أو ذات طابع مركزي، والآخر يجسد رقابة خارجية. وبالرغم من تعدد أنواع الرقابة واختلاف نقاط ضعفها وقوتها، إلاَّ أنه أمكن ملاحظة أن هذه الأنماط مكمل لبعضها البعض. ففاعلية أجهزة الرقابة الخارجية لا تتوقف على مجرد خلق أجهزة رقابة تابعة للسلطة التشريعية أو قيام جماعات المصالح والأحزاب السياسية بممارسة ضغوط على جهات رسمية وغير رسمية، ولكنها تتوقف

أيضاً على رغبة وحماس أعضاء منظمات الإدارة العامة في التحلي بالمسؤولية والالتزام بالأخلاقيات العامة أثناء أعمالهم. إن وجود بيئة صالحة تعكس نظام القيم والاعتقادات السائدة في المجتمع في إطار نظام الإدارة العامة كفيل ليس فقط برفع فعالية وتحسين أداء المنظمات العامة، ولكنه يكفل خلق مناخ من التعاون بين أجهزة الرقابة الداخلية وأجهزة الرقابة الخارجية يحقق في نهاية المطاف المصلحة العامة.

إن نظام الرقابة لا يتوقف على بروز أنماط رقابية مختلفة، ولكنه ينعكس أيضاً في وجود نتائج إيجابية وأخرى سلبية تترتب على وجود وتطبيق نمط أو أنماط معينة من الرقابة. إن الحديث عن تنفيذ نظم رقابية مختلفة وما يترتب عنها من نتائج إيجابية أو سلبية يقودنا للحديث عن نظام فرعي آخر من نظام الرقابة العامة ويتمثل في نظام التغذية العكسية، الذي ينقل ردود الأفعال تجاه تنفيذ مخرجات عملية الرقابة إلى الظروف البيئية المحيطة التي تؤثر بدورها من جديد على عملية الرقابة من خلال المدخلات.

التغذية العكسية في نظام الرقابة العامة

يقصد بالتغذية العكسية هنا تزويد نظام الرقابة العامة ببيانات ومعلومات عن طبيعة المخرجات وما يترتب عنها من برامج تنفيذ والنتائج المترتبة عن تنفيذ أنماط مختلفة من الرقابة العامة عن طريق الظروف البيئية المحيطة والمدخلات. وطالما أن التغذية العكسية هي تزويد نظام الرقابة العامة ببيانات ومعلومات يتم تغذيتها إلى عملية الرقابة العامة عن طريق المدخلات التي تعكس الظروف البيئية المحيطة بأبعادها وجوانبها المختلفة، فإنه يمكن ملاحظة أن نظام التغذية العكسية يتعلق أساساً بقياس أو تقييم ما تم انجازه بالفعل من جانب منظمات الإدارة العامة.

هناك نمطان للتغذية العكسية أحدهما يعكس وجود ردود أفعال إيجابية

تدعم من نظام الرقابة القائم، والآخر يعكس وجود ردود أفعال سلبية تهدد استقرار نظام الرقابة إذا ما استمرت لفترة طويلة ولم يتم الاستجابة لها عن طريق عملية الرقابة العامة.

كما أن هناك نظاماً آخر يتفادى سلبيات نظام التغذية العكسية الذي يعكس متغير الزمن في الماضي عن التركيز على متغير الزمن في المستقبل، وبالتالي يمكن للنظام الآخر المعروف بنظام التغذية المبكر (Feedforward) تنبيه نظام الرقابة العامة قبل وقوع الانحراف أو الانحرافات لتجنب الوقوع في الخطأ أو على الأقل الاستعداد للتعامل معه. فنظام التغذية المبكر يزود إذن نظام الرقابة العامة بالبيانات والمعلومات اللازمة عن توقعات مستقبلية لأي انحرافات أو أخطاء يتم تغذيتها إلى عملية الرقابة عن طريق المدخلات، وبالتالي فإنه بإمكان أجهزة أو نظام الرقابة العامة تفادي الوقوع في الخطأ أو على الأقل الاستعداد للتعامل معه. وطالما أن نظام التغذية المبكر يستند على التوقعات أو التنبؤات المستقبلية، فإن بعض الباحثين يشكك في قدرة هذا النظام على إعطاء توقعات دقيقة عن مستقبل قد يكون مجهولاً إلى حد كبير. كما أن ارتباط نظام التغذية المبكر يتطلب أيضاً وجود أجهزة رقابة عامة لديها موظفون عموميون مؤهلون أو خبراء في علم المستقبل بإمكانهم إعطاء تنبؤات دقيقة إلى حد كبير، ويتجنبون إعطاء تنبؤات غير دقيقة قد تترتب عليها نتائج سلبية تهدد استقرار وتوازن نظام الرقابة العامة[25].

إن نظام الرقابة العامة مثله في ذلك مثل بقية النظم الأخرى يعتمد في الأساس على وجود نظام اتصالات فعالة يمكن من خلاله نقل بيانات ومعلومات عن انحرافات سلبية تتنافى ومعايير الرقابة الموضوعة، أو انحرافات إيجابية تدعم من فعالية نظام الرقابة العامة. وإذا كان نظام التغذية العكسية يزود نظام الرقابة العامة ببيانات ومعلومات تمكنها من مقارنة أداء ونشاطات المنظمات العامة بالمعايير الموضوعة في الزمن الماضي، فإن نظام التغذية المبكر يمكن بدوره نظام الرقابة العامة وأجهزته المختلفة من تفادي عنصر

التأخير وتفادي الوقوع في الخطأ عن طريق الحصول على بيانات ومعلومات تتعلق بتوقعات مستقبلية قد تجنب نظام الإدارة العامة الوقوع في الخطأ أو على الأقل تجنب الوقوع في الخطأ عن طريق الاستعداد المبكر له.

إن السمة المميزة للرقابة العامة من خلال نظام التغذية المبكر تتجسد في تفادي وقوع أي انحرافات قد تعكس وجود فجوة بين معايير الرقابة المتفق عليها وبين السلوك الفعلي للتنظيم البيروقراطي عن طريق وجود توقعات ذات صلة بمخرجات نظام الرقابة العامة من ناحية، ومراقبة نظام المدخلات من ناحية أخرى. ويتوقف نجاح نظام الرقابة العامة من خلال قنوات التغذية المبكرة على عاملين هامين يتعلق الأول منهما بمدى قدرة وإمكانيات أجهزة الرقابة العامة على قياس مدخلات نظام الرقابة بدقة، ويتمحور الثاني منهما بقدرة هذه الأجهزة الرقابية العامة على التنبؤ بالنتائج المترتبة على وجود عدة أنماط متوقعة للمدخلات.

نخلص مما سبق، إلى أن الرقابة العامة من خلال نظام التغذية العكسية بجانبه السلبي والايجابي ونظام التغذية المبكر يجنب في واقع الأمر نظام الرقابة العامة من مساوىء الاعتماد على أسلوب واحد للرقابة العامة، فإذا كانت الرقابة العامة من خلال نظام التغذية العكسية لا تمكن أجهزة الرقابة العامة من الاستفادة من الوقت نظراً لوقوع الانحرافات بالفعل، فإن الرقابة من خلال نظام التغذية المبكرة أو المستقبلية تجنب نظام الإدارة العامة والرقابة العامة من مغبة الاعتماد على الماضي وتدعم من قدراته في التعامل مع الانحرافات في متسع من الوقت. ويلاحظ أن الرقابة من خلال نظامي التغذية العكسية والتغذية المبكرة تمكن الرقابة العامة من الاستفادة من مزايا كل من النظامين المتمثلة في توفير المعلومات والبيانات الكافية المتعلقة بانحرافات وقعت بالفعل أو التنبؤ بانحرافات مستقبلية قبل وقوعها. فالاقتصار على نظام التغذية العكسية يضفي جانب الجمود على نظام الرقابة العامة على اعتبار أن أجهزة الرقابة تنتظر حتى وقوع الانحراف أو الانحرافات لكي يتم تصحيحها

بعد الحصول على البيانات والمعلومات اللازمة من خلال قنوات التغذية المبكرة العكسية أو قنوات الاتصال المتاحة. أما الجانب السلبي لنظام التغذية المبكرة فيتمثل في ندرة وصعوبة الحصول على بيانات ومعلومات كافية يمكن من خلالها إعطاء تنبؤات دقيقة تجنب الوقوع في الانحراف في متسع من الوقت.

ختام وتعقيب

ترتبط وظيفة الرقابة العامة بغيرها من عناصر العملية الإدارية لا سيما التخطيط والتنظيم واتخاذ القرارات، ارتباطاً وثيقاً على اعتبار أن الإدارة العامة كنظام يتكون بطبيعة الحال من مجموعة نظم فرعية تربطها علاقات اعتماد متبادل. فنظام الرقابة العامة يقوم أساساً على وضع خطط أو معايير محددة لقياس أداء منظمات الإدارة العامة، التي تعكس وجود هياكل تنظيمية معينة وميكانيكية محددة لاتخاذ القرارات. كما أن نظام الرقابة العامة يعكس وجود هيكل تنظيمي معين يقوم على أساس مبدأ تقسيم العمل والتخصص يتمشى وطبيعة نشاطاتها وتعاملها مع نظام الإدارة العامة ونظمه الفرعية. وتقوم أجهزة الإدارة العامة أيضاً باتباع خطوات عملية اتخاذ القرارات أثناء قيامها بعملية مقارنة أداء المنظمات العامة الموضوعة واتخاذ قرارات تتعلق بالاجراءات التصحيحية، التي يجب اتباعها لتضييق الهوة أو الفجوة بين الانحرافات والمعايير الموضوعة.

إن فهم نظام الرقابة العامة يتطلب منا فحص وتمعن النظم الفرعية لنظام الرقابة العامة، وبالتالي يمكن القول بأن هذه النظم الفرعية ترتبط بعلاقات اعتماد متبادل توضح مدى أهمية تحقيق حالة التوازن بين النظم الفرعية لنظام الرقابة العامة. فنظام الرقابة العامة، مثله مثل بقية النظم الأخرى، يقوم بعملية تحويل المدخلات التي تعكس تأثير الظروف البيئية المحيطة بأبعادها وجوانبها المختلفة إلى مخرجات تتمثل في تطبيق أنماط مختلفة للرقابة العامة يترتب عنها في العادة آثار إيجابية وأخرى سلبية يتم تغذيتها من جديد عن طريق نظام

التغذية العكسية ونظام التغذية المبكر إلى عملية الرقابة العامة عن طريق المدخلات. وهكذا فإن نظام الرقابة العامة يتسم بالديناميكية والتفاعل المستمر مع الظروف البيئية المحيطة مثله في ذلك مثل بقية النظم المفتوحة.

إن فعالية أجهزة الرقابة العامة يتوقف على طبيعة العلاقات السائدة بين نظام الرقابة الفرعية من ناحية، وبين نظام الرقابة العامة وبقية النظم الفرعية لنظام الإدارة العامة من ناحية أخرى. إن أي خلل في علاقات نظم الرقابة الفرعية أو النظم الفرعية لنظام الإدارة العامة ينتج عنه حالة عدم توازن تتطلب بالضرورة إعادة التكييف والتفاعل مع الظروف البيئية المحيطة حتى تتحقق حالة التوازن التي تضمن بقاء واستمرار أي نظام سياسي وإداري. إن نجاح وفعالية نظام الرقابة العامة يتوقف على تفادي وقوع الانحرافات عن طريق نظام التغذية المبكرة أو عن طريق الحصول على بيانات ومعلومات كافية عن انحرافات وقعت بالفعل عن طريق نظام التغذية العكسية، ويتدعم نظام الرقابة العامة في حالة وجود ردود فعل إيجابية وفي حالة النجاح في تضييق الفجوة بين الأداء الفعلي للمنظمات العامة والمعايير الموضوعة أو في حالة تفادي وقوع الانحرافات نتيجة لتوقعات أمكن تغذيتها إلى عملية الرقابة عن طريق نظام التغذية المبكرة عن طريق المدخلات.

هوامش الفصل السادس

(1) Henri Fayol, General and Industrial Management, Translated by Constance Storrs (London: Pitmon, 1949), p. 107.

(2) Riahard A. johnson, Fremont E. kast, and Sames E. Rosenzweiy, The Theory and Management of Systems (New York: Mc Graw - Hill, 1973), p. 74.

(3) Doltin E.Mc Fotalnd, Management Principles (New York: Macmillan, 1974) pp. 392-394.

(4) Arnold S. Tannenbaum, Conrol in Organizations (New York: Mac-Graw-Hill, 1968), p. 3.

(5) Amitai Etzioi, Modern Organization (Englewood Cliffs, NJ: Prentice - Hall, 1964).

(6) William E. Tucottol, Systems, «Performance and Satisfaction in Two State Agencies», Administrative Science Quarterly 19 (March 1974): 60-73.

(7) Edward E. Lawler, and John G. Rhode, Information Control in Organizations (Goodyear, Calif.: Pacific Palicades, 1976), p. SIII.

(8) See Robert N. Anthony, Planniry and Control Systems: A Framework for Analysis (Boston: Harvard University Press, 1965); and Herbert G. Hicks, The Management of Organizations (New York: Mcgraw-Hill, 1967), pp. 205-206.

(9) فؤاد الشيخ سالم وآخرون، مرجع سبق ذكره، ص ص 486 ـ 189.

(10) Paul H. Appleby, Morality and Administration in Democratic Government (Baton Rouge, Louisiana State University, 1952).

(11) Eugene P. Dvorin and Robert H. Simmons, From Amoral to Humane Bureaucracy (Sanfrancisco: Ganfield Press, 1972), pp. 60-61.

(12) Edward E. Lawler, and Sohm G. Rhode, op. cit., pp. 4-6.

(13) Peter M. Blau and Richard Scott, Formal Organisations (San Francisco, Chandler, 1962), pp. 176-177.

(14) Ibid., p. 178.

(15) Leon 6. Hay, «What is an Information System: The Legal, Conventional, and Logical Constraints», Business Horizons 14 February 1971).

(16) V.A. Graicunas, «Relationship in Organization», in Luther Gulick and Lyndall Urwidk (eds) Papers on the Science of Administration (New York: Institute of Public Administration, 1937) pp. 183-187.

(17) William G. Quxhi and John B. Dowlimy, «Defining the Span of Control». Adminisrative Science Quarterly 19 (September 1974): 357-365.

(18) V.F. Ridyeway, «Dysfunctional Consequences of Performance Measurenent», Administrative Science Quartarly 1 (September 1956): 240-247.

(19) Michael A. Harmon, «Normative Theory and Public Administration: Some Suggustions for a Redefination of Administrative Responsibility», In Dwiyht Waldo (ed.) Toward a New Public Administration (Scramton, Penn.: Chandler. 1971), pp. 179-180.

(20) Paul Applehy, op. cit.

(21) Harold F. Gortiner, Administration in the Public Sector (New York: John Wiley & Sons, 1977), p. 76.

(22) Ibid.

(23) Malcolm E. Jewell and Samuel C. Patterson, The Legislative Process in the Limited States (New York: Ravadome House, 1966).

(24) Ibid., pp. 69-70.

(25) Harold Koont 2 and Robert Bradspies, «Managing Through Feed Forward Control», Business Horizons (June 1972): 28-30.

أسئلة للمراجعة عن الفصل السادس

س 1 : عرف الرقابة، وأعطِ أمثلة تاريخية لذلك؟

س 2 : ما المقصود بمفهوم أتيزيوني للرقابة؟

س 3 : أذكر باختصار الظروف البيئية للرقابة؟

س 4 : أذكر باختصار مدخلات نظام الرقابة؟

س 5 : ما هي علاقة الرقابة بالديمقراطية؟

س 6 : قارن بين مطالب ومعارضة نظام الرقابة من حيث أوجه الشبه والاختلاف؟

س 7 : ما هي مستويات المعارضة في إطار عملية الرقابة؟

س 8 : كيف تتنوع الموارد المخصصة للرقابة؟

س 9 : أيهما أهم في رأيك المواد المادية أم البشرية أم التقنية بالنسبة لنظام الرقابة؟

س 10 : ما هي خصائص عملية الرقابة؟

س 11 : كيف تتم عملية الرقابة بالفعالية؟

س 12 : ما هي العناصر المختلفة لعملية الرقابة؟

س 13 : كيف تتم مقارنة الأداء الفعلي بالمعايير الموضوعية في إطار عملية الرقابة بالإدارة العامة؟

س 14 : كيف تتم عملية تصحيح الانحرافات في إطار نظام الرقابة؟

س 15 : ما هي أبرز مراحل عملية الرقابة بالإدارة العامة؟

س 16 : كيف يمكن تصنيف مخرجات عملية الرقابة؟

س 17 : ما علاقة مخرجات الرقابة بالمستويات التنظيمية؟

س 18 : عرف وأعطِ أمثلة عن الرقابة الموضوعية والرقابة غير الموضوعية؟

س 19 : ما المقصود بالرقابة على أساس المعايير؟

س 20 : كيف ولماذا تكون هناك رقابة سابقة، وأخرى لاحقة، وثالثة مستمرة؟

س 21 : ما هي الرقابة الداخلية والرقابة الخارجية؟

س 22 : كيف تكون الرقابة العامة مركزية ولا مركزية في نفس الوقت؟

س 23 : ما هي علاقة الرقابة بالديمقراطية المباشرة؟

س 25 : عدد أنماط الرقابة الخارجية بشيء من الإيجاز؟

س 26 : ما هي أكثر أنماط الرقابة الخارجية فعالية في إطار النظم الديمقراطية غير المباشرة؟

س 27 : ما المقصود بالرقابة الشعبية؟

س 28 : كيف تختلف رقابة السلطة التشريعية عن رقابة السلطة القضائية؟

س 29 : تكلم عن رقابة وسائل الإعلام في عصر العولمة؟

س 30 : ما هي في رأيك أهم عناصر العملية الإدارية. أذكر الأسباب؟

خاتمة الكتاب

تناولنا في هذا الكتاب ستة فصول مختلفة تمثل مواضيع متعددة في علم الإدارة العامة. ونظراً لطبيعة التداخل والترابط بين مواضيع علم الإدارة العامة، فقد تعرضنا في بعض فصول هذا الكتاب لأكثر من موضوع تمشياً مع طبيعة كل فصل على حدة، وبالتالي يمكن القول بأننا قد تناولنا ـ إلى حد كبير ـ معظم مواضيع علم الإدارة العامة الهامة ولو بصورة موجزة، وهي مواضيع يجب على طلبة الجامعة والمعاهد العليا للإدارة الإلمام بها. ومن الأسباب التي دعتنا إلى دمج بعض المواضيع في فصل واحد ما يتعلق بطبيعة الترابط والتداخل بين المواضيع من ناحية، والحرص على جعل الكتاب من الحجم المتوسط بقدر الإمكان على أساس أنه يأخذ في الاعتبار عامل ضيق الوقت في تدريس مادة مبادىء الإدارة العامة في الجامعات والمعاهد العليا للإدارة من ناحية أخرى.

ويمكننا القول في خاتمة هذا الكتاب بأن فصول الكتاب الستة مكملة لبعضها البعض. فالخطوة المنطقية الأولى في فهم نظام الإدارة العامة تتمحور في الإلمام بالمفاهيم، والمراحل والتطورات التي مرَّ بها علم الإدارة العامة في فترات زمنية مختلفة، وأهم المداخل الفكرية في دراسة سلوك منظمات الإدارة العامة. كما أن فصول الباب الأول من الكتاب تتعلق بدراسة أهم الأطر الفكرية في علم الإدارة العامة. فمدخل السياسة العامة لا يمكن بأي حال من الأحوال تجاهله في أي كتاب يدرس مبادىء الإدارة العامة، نظراً لأن هذا الإطار الفكري أو النظري يوضح من ناحية الميكانيكية والطريقة التي تمر بها مراحل تشكيل وإقرار السياسة العامة في النظم السياسية المختلفة، ولأنه

يوضح من ناحية أخرى طبيعة العلاقة بين مرحلة إقرار وصنع السياسة العامة ومرحلة تنفيذ ومتابعة وتقييم تنفيذ السياسة العامة. فنظام الإدارة العامة لم تعد مهمته الرئيسية محصورة في مجرد تنفيذ السياسة العامة، كما نادى واعتقد البعض في فترات زمنية معينة استناداً إلى مبدأ فصل السلطات وطبيعة علاقة الاندماج بين فروع علم الإدارة بما في ذلك علم الإدارة العامة، ولكنها أصبحت تتعلق أيضاً بدراسة تزايد الدور الفعال والمؤثر لمنظمات الإدارة العامة في المشاركة الملحوظة للمراحل المختلفة للسياسة العامة بما في ذلك مراحل التشكيل والإقرار والتنفيذ والمتابعة والتقييم.

ويوضح مدخل النظم الكيفية التي يعمل بها نظام الإدارة العامة الذي لا يختلف عن بقية النظم الأخرى عند الإنسان أو في الطبيعة. فنظام الإدارة العامة وفق مفهوم مدخل النظم هو عبارة عن كيان أو نظام متفاعل بصفة مستمرة مع الظروف البيئية المختلفة ببعديها المحلي والدولي وبجوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. إن نظام الإدارة العامة مثله في ذلك مثل بقية النظم الأخرى يحقق أقصى درجات كفاءته وفعاليته في حالة تحقيق حالة التوازن بين نظمه الفرعية التي تربطها علاقات اعتماد متبادل، بحيث إن أي خلل في نظام فرعي يؤدي بالضرورة إلى خلل في نظام الإدارة العامة ككل، وهي حالة قد تستمر ما لم تفحص كافة النظم الفرعية وإصلاح الخلل بحيث تعود حالة التوازن إلى الحالة الطبيعية التي تجسد وجود التناسق التام بين الأجزاء أو النظم الفرعية لنظام الإدارة العامة. فنظام الإدارة العامة عندما تعمل نظمه الفرعية في حالة توافق وانسجام تام يحقق أعلى مستويات الكفاية والفعالية في إطار منظماته المركزية واللامركزية معاً.

كما تتوقف كفاية وفعالية منظمات الإدارة العامة المركزية واللامركزية أيضاً على مدى نجاح أو فشل قيام نظام الإدارة العامة بعناصر العملية الإدارية بصورة مثالية، لا سيما في مجال الوظائف المتعلقة بالتخطيط والتنظيم والرقابة. إن كفاءة وفعالية نظم التخطيط والتنظيم والرقابة تتوقف على مدى

تفاعلها واستجابتها للظروف البيئية المحيطة بأبعادها وجوانبها المختلفة. فعمليات نظم التخطيط والتنظيم والرقابة تقوم بتحويل المدخلات، بما فيها من مطالب ومعارضة وتأييد وموارد مادية وبشرية وتكنولوجية، إلى مخرجات تترتب عنها نتائج سلبية وإيجابية يتم تغذيتها من جديد إلى هذه النظم عن طريق ما يعرف بالتغذية العكسية التي توصل ردود الأفعال الصادرة عن المخرجات إلى الظروف البيئية المحيطة.

باختصار إن نظام الإدارة العامة يتكون من مجموعة نظم فرعية تعمل في تناسق وتناغم تام وتربطها علاقات اعتماد متبادل، وبالتالي فإن فهم ودراسة هذا النظام يتطلب منا أولاً معرفة الأجزاء أو النظم الفرعية المكونة لنظام الإدارة العامة، ويتطلب منا ثانياً فهم طبيعة العلاقة بين هذه النظم الفرعية مع بعضها البعض من ناحية وفهم طبيعة العلاقة بين هذه النظم الفرعية ونظام الإدارة العامة ككل من ناحية أخرى. إذن، فكفاية وفعالية نظام الإدارة العامة بالنسبة لأصحاب نظرية النظم يتحقق فقط في حالة التوازن بين النظم الفرعية لنظام الإدارة العامة، وبالتالي فإن أي محاولة جادة لفهم نظام الإدارة العامة في مختلف النظم السياسية يتطلب من الدارس أو الباحث فهم طبيعة العلاقة وديناميكية نظم الإدارة العامة الفرعية المتمثلة في الظروف البيئية المحيطة ببعديها المحلي والدولي وبجوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، نظام المدخلات بما فيه من مطالب ومعارضة وتأييد وموارد وبشرية وتكنولوجية، وعملية التحويل ونظام المخرجات وما قد يترتب عنه من نتائج إيجابية وسلبية، ونظام التغذية العكسية وما يرتبط به من قنوات اتصال في الإطار الجزئي والإطار الكلي لنظام الإدارة العامة.

لقد حاولنا في ثنايا هذا الكتاب أن نتعامل مع مادة الإدارة العامة كعلم له نظرياته وأصوله وأساليب بحثه العلمية وليست كمجرد نشاط عرف من أقدم الحضارات الإنسانية القديمة أو كفن يبرز قدرة الإنسان على الخلق والإبداع. وطالما أن هدف هذا الكتاب هو دراسة مواضيع الإدارة العامة دراسة علمية

جادة فقد كان لزاماً علينا تطبيق أحد الأطر النظرية المعروفة في علم الإدارة العامة في دراسة سلوك منظمات الإدارة العامة، ولا يعني تطبيق مدخل النظم في دراسة سلوك منظمات الإدارة العامة المركزية واللامركزية أنه المدخل النظري الوحيد أو الأفضل بالضرورة، ولكنها عكست محاولة جادة في تغطية بعض العجز الذي تعاني منه أدبيات الإدارة العامة باللغة العربية التي تتجاهل إلى حد كبير دراسة سلوك منظمات الإدارة العامة دراسة علمية جادة عن طريق استخدام إطار أو مدخل فكري من الأطر أو المداخل النظرية التي يأخذ أو يزخر بها علم الإدارة العامة. وطالما أن هذا الكتاب يتعامل ويدرس مواضيع مبادىء الإدارة العامة عن طريق الاستعانة بأحد أشهر المداخل الفكرية (مدخل النظم) في فروع العلوم الاجتماعية المختلفة، عليه فإننا اخترنا عنوان «مبادىء علم الإدارة العامة» آملين في ذلك أن يعكس العنوان المضمون والله من وراء القصد والله وليّ التوفيق.

مراجع مختارة في علم الإدارة العامة

المراجع العربية

- إبراهيم عباس نتو وهنري البرز، **المفاهيم الأساسية في علم الإدارة** (نيويورك: جون وايلي وأولاده، 1985).
- أبو بكر مصطفى بعيرة، **مبادىء الإدارة** (بنغازي: مركز بحوث العلوم الاقتصادية، 1988م).
- أحمد رشيد، **نظرية الإدارة العامة** (القاهرة: دار النهضة العربية، 1969).
- أحمد رشيد، **مقدمة في الإدارة المحلية** (القاهرة: الهيئة العربية العامة للكتاب، 1975).
- أحمد رشيد، **نظم الحكم والإدارة المحلية** (القاهرة: دار المعارف، 1977).
- إسماعيل صبري مقلد، **دراسات في الإدارة العامة** (القاهرة: دار المعارف، 1973م).
- أحمد صقر عاشور، **الإدارة العامة: مدخل بيئي مقارن** (بيروت: دار النهضة العربية، 1979م).
- أحمد عبد القادر جمال، **دراسات في الإدارة العامة** (القاهرة: مكتبة النهضة العربية، 1972م).
- حسن أحمد توفيق، **الإدارة العامة** (القاهرة: دار النهضة العربية، 1978).

- حمدي أمين عبد الهادي، **الإدارة العامة في الدول العربية** (القاهرة: دار الفكر العربي، 1970م).
- حمدي أمين عبد الهادي، **الفكر الإداري الإسلامي والمقارن: الأصول العامة** (القاهرة: دار الفكر العربي، 1976).
- زكي محمود هاشم، **الإدارة العلمية** (الكويت: وكالة المطبوعات، 1981).
- علي الباز، **أصول علم الإدارة العامة** (الإسكندرية: دار الجامعات المصرية، بدون تاريخ نشر).
- علي السلمي ول. فهرت، **سياسات واستراتيجيات الإدارة في الدول النامية** (القاهرة: دار غريب للطباعة، بدون تاريخ نشر).
- علي السلمي، **تطور الفكر التنظيمي** (الكويت: وكالة المطبوعات، 1980م).
- علي شريف، **الإدارة العامة: النظرية والتطبيق** (بيروت: دار النهضة العربية، بدون تاريخ نشر).
- علي شريف، **إدارة المنظمات العامة** (القاهرة: الدار الجامعية، 1987م).
- فؤاد الشيخ وآخرون، **المفاهيم الإدارية الحديثة** (عمان: شركة دار الشعب، بدون تاريخ).
- فوزي عبد الله العكش، **إدارة التكنولوجيا في الدول النامية** (الشارقة: مطبعة صوت الخليج، 1981).
- فيرل هيدي، **الإدارة العامة المقارنة: منظور مقارن**، ترجمة محمد قاسم القريوي (عمان: منشورات الجامعة الأردنية، 1983).
- ماجد راغب الحلو، **علم الإدارة** (الإسكندرية: دار المطبوعات الجامعية، 1987).

- محمد سعيد عبد الفتاح، **الإدارة العامة** (الإسكندرية: المكتب العربي الحديث للطباعة والنشر، 1986).
- محمد سعيد عبد الفتاح، **الإدارة العامة** (الإسكندرية: دار المعارف، 1973).
- محمد مختار عثمان، **مبادىء علم الإدارة العامة** (بنغازي: منشورات جامعة قاريونس، 1991م).
- محمد الهماوندوي، **الحكم الذاتي والنظم اللامركزية الإدارية والسياسية: دراسة مقارنة** (القاهرة: دار المستقبل العربي، 1990).
- سليمان محمد الطماوي، **مبادىء علم الإدارة العامة** (القاهرة: دار الفكر العربي، 1969م).
- السيد الحسيني، **النظرية الاجتماعية ودراسة التنظيم** (القاهرة: دار المعارف، 1983).
- سيد الهواري، **الإدارة بالأهداف والنتائج** (القاهرة: مكتبة عين شمس، 1988).
- ظريف بطرس، مبادىء **الإدارة المحلية وقضاياها في النظرية والتطبيق** (القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، 1971).
- عادل حسن، **العلاقات العامة** (بيروت: دار النهضة العربية، 1974).
- عادل حسن، **الإدارة في القطاع الحكومي** (بيروت: دار النهضة العربية، 1985).
- عادل حسن وعبد المنعم فوزي، **الإدارة العامة** (الإسكندرية: منشأة المعارف، 1964).
- عادل حسن وزهير مصطفى، **الإدارة العامة** (بيروت: دار النهضة العربية، 1976).

- عبد الغفور يونس، **دراسات في الإدارة العامة** (بيروت: دار النهضة العربية، 1973).
- عبد الملك عودة، **الإدارة العامة والسياسة** (القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، 1963).
- عبد الكريم درويش وليلى تكلا، **أصول الإدارة العامة** (القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، 1972).
- عبد الكريم درويش وليلى تكلا، **الإدارة العامة** (القاهرة: مكتبة الأنجلو المصرية، 1982).

المراجع الأجنبية:

- Almond, Gabriel A., and Sidney Verba, **The Civic Culture** (Princeton: Princeton University Press, 1963.
- Almond, Gabriel A, and G. Bingham Powell, Comparative **politics: System, Process and Policy** (Boston: little, Brown and Company, 1978).
- Anthony, Robert N., **Planning and Control Systems: A/ Framework for Analysis** (Boston: Harvard University Press, 1965).
- Appleby, Paul, **Morality and Administration in Democratic** Government (Baton Rouge, La.: Lauisiana State University, 1952).
- Argenti, John, **Systematic Corporate Planning** (New York: John Wiley & Sons, 1974).
- Avineri, Shlomo, **The Social and Political Thought of Karl Marx** (Cambridge, Mass: Cambridge University Press, 1968).
- Barnard, ChesterI. **The Functions of The Execulive** (Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1938).
- Beard, Charles, «Philosophy, Science, and Art of Public Administration», in Dwight waldo (ed.), **Issues and ideals in Public Administration** (New York: Mc Graw-Hill Book Company, 1953).
- Berkley, George, **The Carft of Public Administration** (Boston: Allyen and Bacon, 1978).
- Balu, Peter M., **The Dynamics of Bureaucracy** (Chicago: University of Chicago Press, 1955).
- Blau, Peter and W. Richard Scott, **Formal Organizations** (San

Francisco: Chandler, 1962).
- Boulding, Kenneth R., «General Systems Theory: The Skeleton of Science». **Management of Science** (April/ 1956): 197-208.
- Caiden, Gerald, **The Dynamics of Public Administration** (Hinsdale, ILL: Dryden Press, 1971).
- Churchman, C. West, **The System Approach** (New York: Dell, 1968).
- Corson, John J., and Joseph p. Harris, **Public Administration in Modern Society** (New York: Mc Graw-Hill Book Company, 1963).
- Dahl, Robert, «The Science of Public Administration: Three Problems», **Public Administration Review** 7 (Summer 1947), and **Who Governs?** (New Haven: Yale University Press, 1961).
- Dale, Ernest, **The Great Organizers** (New York: Mc Graw-Hill company, 1960).
- Davis, Keith, **Human Behavior At Work** (New York: Mc Graw-Hill, 1977).
- Deutch, Karl W., **The Nerves of Government** (New York: Free Press, 1963).
- Dimock, Marshall E., and Gladys O. Dimock, **Public Administration** (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1969).
- Easton, David, **The Political System** (New York: Alfred A. Knopf, 1966), and **A Systems Analysis of Political Life** (Chicago: University of Chicago Press, 1979).
- Foyal, Henri, **General and Industrial Management** (London: Pitman, 1930).
- Garson, David, «On Orgins of Interest-Group Theory: A Critigue of a Process», **American political Science Review** (December 1974): 15205-1519.

- Claude, George S., **The History of Management Thought** (New York: Prentic-Hall, 1968).
- Gerth, H.H., and C. Wright Mills (eds.), **From Max Weber: Essays in Sociology** (New York: Oxford University Press, 1961).
- Gilbreth, Frank G., **Primer of Scientific Management** (New York: Van Nostrand, 1912).
- Gladden, E.N, **The Essentials of Public Administration** (London: Staples Press Limited, 1961, and **A histtory of public Administration** (London: Frank Cass, 1972).
- Golembiewski, Robert T., **Public Administration as a Developing Discipline, Part I: Perspectives on Past and Present** (New York: Marcel Dekker, 1977).
- Goodnow, Frank J., **Politics and Administration** (New York: MacMillan, 1960).
- Gortiner, Harold F., **Administration in the Public Sector** (New York: John Wiles & Sons, 1977).
- Gulick, Luther and L. Urwick (eds), **Papers on the Science of Administration** (New York: Institute of Public Administration, 1937).
- Harmon, Michael M., «Normative Theory and Public Administration: Some Suggustions for a Redefination of Administrative Responsibity», In Dwight Waldo (ed.), **Toward a New Public Administration** (Scranton, penn.: Chandler, 1974).
- Hay, Leon E., «What is an Information System: The Legal, Conventional, and Logical Constraints». **Business Horizons** 14 (Februay 1971).
- Heady, Ferrel, **Public Administration: A Comparative Perspective** (New York: Marcel Dekker, 1979).
- Henderson, A.M., and Talcott Parsons (Trans. & Ed.), **Max**

Weber. **The Theory of Social and Economic Organization** (New York: Free Press, 1947).

- Henderson, Keith M., **Emerging Synthesis in Public Administration** (New York: Asia Publishing House, 1966).
- Hichs, Herbert G., **The Management of Organization** (New York: Mc - Goraw-Hill, 1967).
- Jackson, John H., and Cyril P. Morgan, **Organization Theory: A Macro Persective for Management** (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1982).
- Jewell, Malcolm E., and Samuel C. Patterson, **The Legislative Process in the United States** (New York: Random House, 1966).
- Kast, Fermont E., and James E. Rosezweig, **The Theory and Management of Systems** (New York: Mc-Graw-Hill, 1963 and «General Systems Theory: Applications for Organization and Management», **Academy of Management Journal** 15 (December 1972): 447-465.
- Katz, Daniel, and Robert Kahn, **The Social Psychology of Organizations** (New York: John Wiley & Sons, 1969).
- Koontz, Harold, and Robert Bradspies, «Managing Through Feed Forward Control». **Business Horizons** (Jume 1972).
- Koontz, Harold and Cyril O, Donnell, **Management: A System and Contingency Analysis of Managerial Functions** (Tokyo: Mc Graw-Hill, 1976).
- Kuhn, Thomas S., **The Structure of Scientific Revolution** (Chicago: University of Chicago Press, 1970).
- Lawler, Edwards E., and John G Rhode, **Information Control in Organizations** (Goodyear, Calif.: Pacific Palisades, 1976).
- Levine, Charles H., et. al. «Organization Design: A Post-Minnow brook Perspective for the New Public Administration».

Public Administration Review 35 (July-August 1975): 430-435.

- Lindblom, Charles, «The Science of Muddling Through», **Public Administration Review** 19 (September 1959): 79-88, **The Intelligence of Democracy** (New York: The Free Press, 1965), and **Policy Making Process** (Englewood Cliffs, N J: Prentice-Hall, 1968).
- Lorsch, Jay W., «Organization Design: A Situational Perspective», **Organizational Dynamics** (Autumn 1977).
- Lowi, Theodore, «Decision-Making Versus Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy», **Public Administration Review** 30 (May-June 1970): 134-139.
- Luthans, Fred, **Organizational Behavior** (New York: McGraw-Hills, 1985).
- Mailick, Sidney and Edward Van Ness (eds.), **Concepts and Issues in Admministrative Behavior** (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1962).
- Marini, Frank (ed.), **Toward a New public Aministration: The Minnowbrook Perspective** (Scranton, Pa.: Chandler, 1971).
- Martin, Daniel W., «Deja vu: French Antecedents of American Public Administration», **Public Aministration Review** 47, No. 4 (July-August 1987): 297-303.
- McFarland, Dalton E., **Management Principles and practices** (New York: Macmillan, 1974).
- Merton, Robert K., **Social Theory and Social Structure** (Glencoe, ILL.: Free press, 1949).
- Michels, R., **Political Parties: A Soxiological Study of the Oligarchic Tendencies of Modern Democracy** (New York: Dover Publisher, 1962).
- Moe, Ronaldc., «Exploring the limits of Privatization», **Public**

Administration Review 47 (November/ December 1987): 453-640.

- Mooney, James D., and Alan C. Reiley, **The principles of Organization** (New York: Harper & Row, 1939).
- Mosher, Frederick, «Research in Public Administration». **Public Administration Review** 16 (Summer 1956): and **Democracy and the Public Service** (New York: Oxford University Press, 1968).
- Nigro, Felix A., and Lioyd G. Nigro, **Modern Public Administration** (New York: Harper & Row, Publishers, 1973).
- Olson, Mancur, **The Logic of Collective Actions: Public Goods and the Theory of Groups** (Cambridge: Harvard University Press, 1965).
- Parker, Roberts, «The End of public Administration», **Public Administration Review** 43 (June 1965).
- Perrow, Charles, «The Short and Glorious History of organizational Theory». **Organizational Dyniamics** 2 (1973): 2-15.
- Pififfner, John M., and Robert F. Presthus, **Public Administration** (New York: Ronald press, 1967).
- Presthus, Robert F., **The Organizational Society** (New York: St. Martin.s Press, 1978).
- Quchi, William G. and John B. Dowling, «Defining the Span of Control», **Administrative Science Quarterly** 19 (September 1974): 357-365.
- Rainey, Hal G., et. al. «Comparing Public and Private Organizations», **Public Administration Review** 36 (March-April 1976).
- Ridgeway, V.F., «Dysfunetional Consequences Performance

Measv247. .ɒ», **Administrative Science Quarterly**, (September 1956)

- Ri red W., **The Ecology of public Administration** (Bombay: Publishing House, 1961), and **Administration in Developing Atries: The Theory of the prismatic Society** (Boston: Joughton Mifflin, 1964).
- Sharkansky, Ira, **Public Administration: Policy-Making in Government Agencies** (Chicago: Rand McNally College Publishing, 1978).
- Sigelman, Lee, «In Search of Comparative Administration», **Public Administration Review** 36, No. 6 (1976): 621-625.
- Simon, Herbert A., **Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administration Organization** (New York: Free press, 1947).
- Simon, H. A. et. al., **Public Administration** (New York: Alfred A. Knopf, 1950).
- Starbuck, William, **Organizations and Their Environments** (Berlin: International Institute of Management, 1973).
- Stein, Harold (ed.), **Public Administration and Policy Development** (New York: Harcourt, Brace & World, In., 1952).
- Stillman, Richard J., «Woodrow Wilson and the Study of Administration: A New Look At an Old Essay», **American Political Science Review** 67 (June 1973); and **Public Administration: Concepts and Cases** (Boston: Houghton Mifflin Company, 1976).
- Tannendaum, A.S., **Control in Organizations** (New York: Mc Graw-Hill, 1968).
- Taylor, Fredrick W., **Principles of Scientific Management** (New York: Harper & Row, 1911).

- Thompson, James D., **Organization in Action** (London: Mc Graw-Hill, 1967); and **With out Sympathy or Enthusiasm: The problem of Administrative Compassion** (Alabama: The University of Alabama Press, 1982).
- Turcotte, William E., «Control Systems, Performance and Satisfactions in Two State Agencies», **Administrative Science Quarterly** 19 (March 1974): 60-73.
- Tushman; Michael L., and David A. Nadler, «Information Processing As an Integrating Concept in organization Design», **Academy of Management Review** (July 1978).
- Waldo, Dwight, **The Study of Public Administration** (New York: Random House, 1955); and **The Enterprise of Public Administration** (Novato, Calf.: Chandler and Sharp, 1980).
- Wamsley, Gary L., and Mayer N. Zald, **The Political Economy of Public Organizations** (Lexington, Ma.: D. C. Health, 1973).
- Whitbeck, Philip H. (En.), **Classics of Organization Theory** (Oak park, III.: Moore Publishing Company, 1978).
- White, L. D., **Introduction To The Study of Public Administration** (New York: MacMillan Company press, 1939).
- Wildavsky, Aaron, **The Politics of the Budgetary Process** (Boston: Little, Brown and Company, 1964).
- Willoughby, W. F., **Principles of Public Administration** (Washington, D.C: Brookings Institution, 1927).
- Wilson, Woodrow, **Congressional Government** (Boston: Hougton Mifflin Company, 1885); and, «The Study of Administration», **Political Science Quarterly** (June 1887): 197-222.
- Young, Stanley D., **Management: A System Analysis** (Glenview, ILL.: Scott, Foresman, 1966).

DAR INNAHDA ALARABIYA

طبع بإشراف

دار النهضة العربية

بيروت - عمان - بنغازي - روما - بروناي